

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

THAIS SCHMITZ SERPA

Florianópolis

2005

THAIS SCHMITZ SERPA

O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Msc. Flávio da Cruz

Florianópolis

2005

Aos meus pais e a minha irmã, que sempre estiveram ao meu lado nessa longa jornada, e que me dão todo o suporte e estrutura para realização de minhas conquistas. E também a todos que de alguma forma acreditaram e me apoiaram em mais esta jornada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor, orientador e mestre Flávio da Cruz que além de despertar-me o interesse pela disciplina, esteve presente nas dificuldades encontradas ao longo desta pesquisa.

E a todos que de alguma forma contribuíram para realização deste trabalho.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
1.1 TEMA E PROBLEMA DA PESQUISA.....	09
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA	10
1.3 OBJETIVOS.....	10
1.4 JUSTIFICATIVA	11
1.5 METODOLOGIA.....	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.2 LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 04 DE MAIO DE 2000	16
3 TRANSPARÊNCIA UMA QUESTÃO PÚBLICA E PRIVADA	27
3.1 SETOR PRIVADO.....	28
3.2 TERCEIRO SETOR.....	30
3.3 SETOR PÚBLICO: PRECEDENTES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	32
4 TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	35
4.1 CONCEITOS E ABRANGÊNCIA TERMINOLÓGICA.....	35
4.2 PECULIARIDADES E EFEITOS	36
4.2.1 Transparência, Controle Social e Fiscalização.....	40
4.2.2 Transparência, Controle Social e Participação Popular.....	47
REFERÊNCIAS	49
ANEXO.....	53

RESUMO

O presente trabalho objetivou analisar o princípio da transparência, que foi inserido na legislação federal a partir da Lei Complementar nº 101 de 04.05.2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. A lei estabelece normas de finanças públicas, traçando regras para a conduta dos administradores públicos e atrelando maior responsabilidade aos seus gestores. A lei preocupa-se com a responsabilidade da gestão fiscal, e está sustentada em três pilares principais: planejamento, transparência e controle. A transparência na gestão fiscal tem como finalidade levar a conhecimento da sociedade de forma compreensível as informações relativas à atividade financeira do Estado. E ainda assegurar a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Assim, buscou-se demonstrar a importância deste princípio que além de ser uma forma de fiscalização da sociedade na aplicação dos recursos públicos, traz a oportunidade da participação popular na administração pública.

Palavras-Chaves: finanças públicas, gestão fiscal, transparência.

ABSTRACT

This report was prepared to analyze the transparency's principle, that was introduced in federal legislation since the Law Complementary of Constitution n°101 from 04.05.2000. denominate Fiscal Responsibility Law. The law establish norms of pubic finances, making rules for the public administrator's behaviors and leasing bigger responsibility for its manager. This law worry about the responsibility of fiscal administration and it is supported by planning, transparency and control. The transparency in fiscal administration want to take in a understandable way the information related to the financial activity of the government to society. Besides the transparency include the popular participation and the achievement of public hearing, during the process of development and discussion about the plans and budgent. Then this principle becomes important in as much as it is a controller from society in application of the public resource, it bring the opportunity of the popular participation in the public administration.

Key-words: public finances, fiscal administration, transparency.

1 INTRODUÇÃO

Há algum tempo, a sociedade vem demonstrando insatisfação com os governos, independente de partidos políticos, ou das pessoas que os integram. Esse descontentamento é manifestado pela maioria dos cidadãos independente de classe social ou categoria profissional. A principal reclamação é a elevada carga tributária, que por sua vez, é acompanhada por serviços públicos ineficientes. Desta forma, acaba-se pagando duas vezes por serviços essenciais como: saúde, educação e segurança, provocando uma justificada revolta, já que não se percebe as vantagens que o pagamento desses tributos deveriam proporcionar à sociedade.

Considerando razões estruturais e históricas, depara-se com um Estado perdulário e comprometido com o pagamento de elevados juros de dívidas externas contraídas no passado, não atingindo seus fins sociais. Aliando estes fatores a falta de credibilidade dos políticos, devido aos escândalos de corrupção frequentes em nosso país, e uma sociedade cada vez mais gananciosa por acumulação de riquezas, disseminou-se uma cultura nacional de evasão fiscal, sendo cada vez mais elevado o número de empresas que optaram pela informalidade.

Assim, ainda que tardiamente, e por outras influências – já que o real motivo não foi a insatisfação popular - foi regulamentado o inciso I do art. 163 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, com o fim de organizar as finanças públicas.

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, ingressa no mundo jurídico, integrando o conjunto de medidas de natureza estrutural adotadas para equilibrar as contas públicas e tentar redução da dívida pública. Além disto, institui uma nova cultura administrativa e amplia a responsabilidade do

agente público, tanto no campo civil, administrativo e penal, pela prática danosa de ato administrativo.

Destarte, a LRF estabelece em seu art. 48 e seguintes instrumentos para tornar a Administração Pública mais transparente, e assegurando também o incentivo à participação popular na elaboração e discussão de planos, lei e diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Contudo, busca-se, ao pesquisar sobre o princípio da transparência, analisar seu aspecto social, já que o destinatário da transparência é a sociedade, que tem um importante papel a cumprir, fiscalizando e participando da administração dos recursos públicos.

1.1 TEMA E PROBLEMA DA PESQUISA

Cumprе ressaltar que a base de um Estado Democrático, como dispõe a Constituição Federal, é que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meios de seus representantes eleitos ou diretamente”¹. Sob este enfoque, as relações entre o cidadão e o governo assemelham-se àquelas existentes entre o acionista e a administração da sociedade anônima. Destarte, o governo deve atuar conforme os interesses dos cidadãos, ao invés de agir em interesse próprio. É nesse contexto que, paralelamente ao desenvolvimento da governança corporativa, no setor privado, o conceito de *accountability* é aplicado ao setor público, como forma de controle dos cidadãos sobre os governantes. Sendo que, a contabilidade pública é justamente o mecanismo utilizado para a prestação de contas, já que “contabilidade pública é a ciência que estuda, orienta, *controla e demonstra* a programação e a execução orçamentária, financeira e patrimonial das instituições de direito público”².

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1998. 6. ed. atual até a Emenda Constitucional n.30/2000. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. 512 p (art. 1º parágrafo único).

² CRUZ, Flavio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público**. Edição do autor: Rio de Janeiro, 1988. disponível em www.flaviodacruz.cse.ufsc.br (acesso em 15/03/2005).

Assim, diante do dever de prestação de contas dos recursos públicos, faz-se importante o princípio da transparência, que consiste em levar ao conhecimento da sociedade, de forma compreensível, os atos praticados pela administração pública em geral, para que o cidadão que sofre influências diretas com o destino que é dado aos recursos públicos, deverá ter acesso às contas públicas. Desta forma, a LRF determina que a Administração Pública terá que mantê-las a disposição da população em instrumentos, em formas simplificadas, para que possa haver o controle pela sociedade. E ainda, pela LRF, é assegurada ou ao menos se pretende assegurar, a participação popular na realização e discussão na elaboração de planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

Diante disso, a questão problema passa a ser:

Qual a aplicabilidade do Princípio da Transparência na administração pública a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal?

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

O tema desenvolvido compreende um assunto de interesse da sociedade em geral, tentar-se-á focar aspectos conceituais, já que se trata de uma lei inovadora. Assim, o trabalho delimitar-se-á ao princípio da transparência na administração pública.

1.3 OBJETIVOS

Para a conclusão do trabalho, a presente pesquisa destacou os principais objetivos a serem alcançados.

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o Princípio da Transparência e seus efeitos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal

1.2.2 Objetivos Específicos

Dentre os objetivos específicos estão:

- a) Investigar os fundamentos legais e princípios da administração pública, correlacionando-os com os aspectos do controle das finanças públicas.
- b) Analisar os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, identificando os princípios da gestão fiscal responsável com enfoque no princípio da transparência.
- c) Verificar e demonstrar objetivamente os efeitos do princípio da transparência.

1.4 JUSTIFICATIVA

A chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio regulamentar os incisos I e III do art. 163 da Constituição Federal de 1988, determinando que a Lei Complementar disporá sobre: finanças públicas, dívida externa e interna, incluindo autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; dispondo sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, além de estabelecer regras para a implantação na administração pública do que denomina de gestão fiscal responsável.

A lei é de fundamental importância, pois a sociedade sofria com os desmandos dos governantes e, agora, com essa legislação rígida os governos federal, estadual e municipal, inclusive os entes criados e a eles ligados por cordões umbilicais previstos na

Constituição Federal, foram estimulados a preocupar-se em bem administrar as finanças públicas mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e obediência limites e condições impostas pela lei.

Estabeleceu-se que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”, logo no § 1º do art. 1º da LRF ³.

Esta transparência está intimamente relacionada com o interesse público, visto temos o direito de saber o que está sendo feito com os recursos públicos fruto do esforço de todos pagos em forma de tributos.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “(...) o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos têm quando considerados em sua qualidade de membro da Sociedade e pelos simples fato de o serem”⁴.

O mesmo autor ainda acrescenta que esta noção de interesse público afasta a idéia de que interesse público é exclusivamente o interesse do Estado, uma vez que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, consistem no conjunto dos interesses dos indivíduos, partícipes da Sociedade⁵.

(...) uma vez absorvida a noção de interesse público nos termos propostos, percebe-se que é muito maior do que o habitualmente suposto o campo de defesa que deve ser reconhecido a cada particular contra desvios na conduta estatal, isto é, contra atos em que esta, por violar substancialmente a legalidade, se desencontra daquilo que é verdadeiramente o interesse público⁶.

Assim, toda a atividade pública deve ser guiada com o objetivo de que sejam perseguidos os interesses da sociedade, já que cabe ao Estado tutelar o interesse público.

³ BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.** Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em 10 jul.2005.

⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, p.59.

⁵Ibid, p. 63.

Com o fim de resguardar esse interesse público, o particular tem a possibilidade de fiscalizar e controlar como são gastos os recursos públicos.

1.5 METODOLOGIA

Nesta seção será apresentada a metodologia a ser utilizada para a presente pesquisa, que por ser um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo que requer um trabalho científico, que constitui o caminho para se conhecer a realidade ou para se descobrir verdades parciais⁷.

A pesquisa básica é definida por Ruiz como a que tem por objetivo “ampliar generalizações, definir Leis mais ampla, estruturar sistemas e modelos teóricos, relacionar e enfeixar hipóteses nem visão mais unitária do universo e gerar novas hipóteses por força de dedução lógica”⁸. Já a pesquisa aplicada, conforme o mesmo autor, é a que “toma certas Leis ou teorias mais amplas como ponto de partida, e tem por objetivo investigar, comprovar ou rejeitar hipóteses sugeridas pelos modelos teóricos”⁹.

Desta forma, a presente pesquisa pode ser considerada como uma pesquisa aplicada, visto que, partir-se-á de teorias mais amplas e gerais para um ponto específico.

Conforme o procedimento utilizado para investigar o problema as pesquisas podem ser: pesquisa bibliográfica, pesquisa experimental, pesquisa descritiva não experimental e pesquisa exploratória¹⁰.

⁶Ibid, p. 61.

⁷ LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1996.p.15

⁸ RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 1977. p. 50.

⁹ Ibid. p.50

¹⁰ Köche, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica**: teoria da ciência e iniciação à pesquisa. 20 ed. Atual. Petrópolis: Vozes, 1997. p.122-126

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos¹¹. Assim, como é o caso do presente trabalho, far-se-á a revisão bibliográfica com base nas publicações sobre o assunto, desenvolvendo com maior profundidade o tema escolhido para o presente trabalho.

Apresentar-se-á, esta monografia como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em ciências contábeis, e por ser o este trabalho de conclusão de um curso de graduação, deve abordar um tema específico com os rigores científicos exigidos. Assim, “monografia é um trabalho escrito sobre um único tema, ou um estudo minucioso, com a pretensão de esgotar determinado assunto relativamente restrito”¹².

Tendo em vista o caráter social da contabilidade, que tem como objeto o patrimônio, e sendo a contabilidade pública “a ciência que estuda, orienta, controla e demonstra a programação e a execução orçamentária, financeira e patrimonial das instituições de direito público”¹³, serão analisados os instrumentos que foram introduzidos através da Lei Complementar nº 101 de 2000, para aumentar a transparência no uso dos recursos públicos, tratando-se de uma pesquisa qualitativa sobre o assunto.

¹¹ GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

¹² ANDRADE apud BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 40.

¹³ CRUZ, Flavio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público**. Edição do autor: Rio de Janeiro, 1988. disponível em www.flaviodacruz.cse.ufsc.br (acesso em 15/03/2005) .

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo do Título III, que trata da Organização do Estado, voltado para disciplinar a Administração Pública.

O Estado é composto pelos três poderes, instituídos pela Constituição, estes compõem o Governo, que está organizado em um conjunto de órgãos para consecução de seus fins, denominado Administração Pública¹⁴.

Os entes da República Federativa do Brasil e os órgãos administrativos que compõem a organização estatal formam uma parte substancial desta estrutura. Neste capítulo constitucional, entretanto, não são discorridos apenas acerca do conjunto de órgãos administrativos, mas também sobre a atividade da Administração Pública fixando princípios a que esta está sujeita.

A administração pública¹⁵ considerada como atividade jurídica, em sentido lato, “(...) é gerir, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias”¹⁶.

Desta forma, a idéia de administração pública compreende desempenho dos serviços de utilidade pública ou de interesse coletivo realizados pelo Estado. Cabe a Administração Pública cumprir os fins esperados e expressos pela ordem jurídica¹⁷, sendo para isso regida pelos princípios trazidos pela CF/88, especialmente em seu art. 37:

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 58/59

¹⁵ administração pública (com letras minúsculas) refere-se a atividade de conjunto de órgãos – denominados Administração Pública.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 78.

¹⁷ MARTINS, Ives Gandra; BASTOS. Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, p. 03.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)¹⁸

Os princípios trazidos por este preceito constitucional são os sustentáculos da Administração Pública, constituem os fundamentos da atividade administrativa.

2.2 LEI COMPLEMENTAR Nº 101 DE 04 DE MAIO DE 2000

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado federado reconheceu os Estados-membros e Municípios como partes da Federação e dotou-lhes de recursos monetários, permitindo-lhes dispor sobre seus próprios tributos e vedando a interferência em seus assuntos exclusivos.

Surgiu, assim, a necessidade de fixação de regras de controle relativas aos gastos, a fim de se equilibrar as contas públicas e evitar a falência do setor público brasileiro.

A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, surgiu num contexto de reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas. Esta reforma consiste em substituir a administração pública burocrática pela gerencial e desta forma aumentar a eficiência na prestação de serviços pelo Estado¹⁹.

O primeiro estágio para esta “administração gerencial” é o controle e a contenção dos gastos públicos, para em seguida, depois de alcançados os objetivos do modelo gerencial puro, partindo, assim, para as etapas de desenvolvimento social do país, seja na prestação de serviços à sociedade, seja incentivando o crescimento econômico nacional²⁰.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. 6. ed. atual até a Emenda Constitucional n.30/2000. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

¹⁹ GUIA da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2.ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002. p. 11.

²⁰ GUIA da Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 11.

Assim, com o anseio da sociedade brasileira, insatisfeita com a corrupção instalada no país, a tendência mundial de contenção dos gastos públicos, e com a pressão externa exercida principalmente pelo FMI²¹, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal²².

“A lei tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante implementação de mecanismos legais²³ que deverão nortear os rumos da Administração Pública”²⁴.

Outra vertente da lei está na responsabilização dos agentes investidos de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos – denominado de ordenador de despesa²⁵.

Com isso, a LRF veio ao encontro de legítimas aspirações sociais, submetendo a uma rígida disciplina fiscal, o Presidente da República, os Governadores e Prefeitos e respectivos Ministros e Secretários, os Presidentes das duas Casas do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, os Presidentes dos Tribunais judiciários e dos Tribunais e conselhos de Contas e os chefes do Ministério Público, federais e estaduais, bem como os responsáveis pela administração pública direta e indireta e em qualquer dos três Poderes, entidade ou órgão que tenham o encargo legal de gerir recursos, administrar patrimônio ou contrair obrigações em nome do Poder Público.

Destarte, a referida Lei regulamenta o art. 163 da Constituição Federal que determina:

Art. 163 - Lei complementar disporá sobre:

²¹ Fundo Monetário Internacional – organismo internacional responsável pela ajuda financeira ao Brasil

²² BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

²³ Estes mecanismos são os princípios básicos de gestão fiscal, que consubstanciam a responsabilidade das finanças públicas, além das regras e limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

²⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001. p.11.

²⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na tercerização da mão de obra; na função do controle administrativo**. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001. p.23

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização das instituições financeiras;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional²⁶.

Contudo, a interpretação desta Lei não consiste em uma tarefa simples, visto que esta envolve conhecimentos de Contabilidade Pública, além de Direito Administrativo, Financeiro, Econômico, Constitucional, o que a torna bastante técnica em algumas disposições.

2.2.1 Eficácia da Lei Complementar 101/2000

A Lei Complementar nº 101 traz em seu bojo sanções para garantir eficácia da lei, porém o objetivo da lei não é punir os administradores públicos, mas estabelecer uma nova postura de administração pública no Brasil.

Mais do que punir administradores públicos, pois há leis específicas que já tratam do assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva corrigir o rumo da administração pública, seja no âmbito dos Estados-membros, dos municípios, como da própria União, bem como limitar os gastos as receitas, mediante a adoção das técnicas de planejamento governamental, organização, controle interno e externo e, finalmente, transparência das ações de governo em relação a população, ficando os administradores públicos obrigados a ser responsáveis no exercício de sua função a sujeitos a penalidades definidas em legislação própria, mas agora reforçadas pela Lei Complementar no. 101²⁷.

Cumprir lembrar que a LRF traz uma profunda mudança na estrutura do padrão fiscal adotado no País, no longo prazo, a única forma de alcançar um equilíbrio fiscal

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, p. 140.

²⁷ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. p. 09

estável é através do crescimento econômico e da mudança de indicadores sociais no Brasil.

Algumas sanções estão previstas pela LRF a fim de assegurar o cumprimento e a eficácia da lei.

Para o governante que não prever, arrecadar e cobrar tributos (impostos, taxas e contribuições) que seja de sua competência, serão suspensas as transferências voluntárias, como é disposto no art. 11 da LRF:

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

Parágrafo único. É vedada a realização de transferência voluntária para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos²⁸.

“Este artigo procura estimular os entes federativos a instituir e cobrar os seus tributos, aumentando a receita própria”²⁹.

Esta sanção, no entanto, não tem eficácia para a União, visto que é transferidora de recursos voluntários e não recebedora³⁰.

Outra sanção prevista pela LRF está relacionada com os limites impostos pelos artigos 19 e 20, referentes às despesas com pessoal, que serão fiscalizados quadrimestralmente pelos Tribunais de Contas nos três Poderes e em todas as esferas. Para quem exceder 95% do limite máximo de gastos com pessoal, fica suspensa a concessão de novas vantagens aos servidores, a criação de cargos, as novas admissões e a contratação de horas extras. Se este limite for ultrapassado ficam também suspensas a contratação de operações de crédito e a obtenção de garantias da União³¹.

²⁸ Art. 11 da Lei Complementar nº101/2000.

²⁹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 90.

³⁰ *Ibid.* p. 94.

³¹ Art 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos art. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

Essas sanções aplicam-se aos Municípios qualquer que seja o Poder desajustado; vale dizer: se o Executivo estiver ajustado mas o Legislativo não, ainda assim o município será punido. Não há uma sanção específica para o Executivo e para o Legislativo³².

O art. 23 dita as medidas aos órgãos que desrespeitarem os limites fixados com despesas com pessoal, sem prejuízo das medidas previstas pelo art. 22, o percentual excedente terá que ser eliminado nos dois quadrimestres seguidos³³.

Sendo constatado que determinado Poder ou órgão, ao final de um período de verificação (quadrimestre ou semestre, conforme o caso), ultrapassou o limite definido no art. 20, terá, então, um prazo de oito meses para se ajustar, podendo adotar medidas como redução das despesas com cargos de confiança, redução temporária de jornada de trabalho com adequação de vencimentos, exoneração de servidores não estáveis e até demissão de servidores estáveis³⁴.

Estas determinações, para reconduzir a entidade ao limite legal, devem ser observadas sob pena de não poderem: receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal³⁵.

Outra sanção prevista, como forma de garantia da eficácia da lei, é sobre a está disposta no art. 31³⁶.

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

³² ARAUJO, Hamilton Antônio. **Gestão fiscal: a responsabilidade dos municípios perante a lei complementar n. 101, de 4.5.2000.** São Paulo: LTr, 2001. p. 46.

³³ Art. 23 da Lei Complementar nº101/2000.

³⁴ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 90.

³⁵ I a III do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº101/2000

³⁶ 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:

A Lei estabelece a verificação do cumprimento do limite de endividamento ao final de cada quadrimestre, porém, caso o limite seja ultrapassado, são imperativas as medidas de recondução ao limite. Enquanto perdurar o excesso, as operações de crédito ficam suspeitas, inclusive as de antecipação de receitas. Vencido o prazo e não realizado o devido ajuste, ficam impedidas as transferências voluntárias de recursos³⁷.

Acerca do descumprimento do prazo para enviar as contas à União ou a publicação do relatório Resumido da Execução Orçamentária ou Relatório da Gestão Fiscal, o gestor público até o envio, não receberá transferências voluntárias e não poderá contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária – art. 51 da LRF.

As sanções aqui citadas abarcam os responsáveis dos três poderes, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e a verificação de seu cumprimento está a cargo do Legislativo (diretamente ou auxiliado pelo Tribunal de Contas), porém todo cidadão é parte legítima para denunciar, fazendo com que lei possa produzir os efeitos esperados com o fortalecimento das estruturas estatais.

Assim, essa legislação que é considerada uma das mais modernas em termos de gestão de recursos públicos, no plano teórico e jurídico, traça mudanças significativas, já que se trata de uma lei que impõe limites rígidos para a Administração Pública. Aguarda-

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 redução 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

³⁷ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 112.

se, todavia, que seja incorporada pelos administradores públicos, e as sanções aplicadas aos que não a cumprem para que esta se torne eficaz.

2.2.3 Gestão Fiscal Responsável

Importante salientar que a LRF estabeleceu a responsabilidade da gestão fiscal, consistindo em um código de conduta para os administradores públicos que passaram a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas de quanto e como gastam os recursos públicos.

Para alcançar estes objetivos a Lei de Responsabilidade Fiscal está centrada em quatro pilares, que podem ser observados em vários dispositivos, os quais são:

- Planejamento;
- Controle;
- Responsabilização;
- Transparência.

a) Planejamento

O planejamento já tinha sido contemplado pelo Decreto-Lei 200/67, art. 6 e 7³⁸, porém foi aprimorado com a LRF pela criação de novas informações, metas, limites e condições para renúncia de receitas, geração de despesas, despesas com pessoal, despesas da seguridade, dívidas, operações de crédito, antecipação de receita orçamentária e concessão de garantias.

³⁸ Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados por planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;(sic)
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso.(sic)

(...) o processo de planejamento está a atrair - são palavras contidas e repetidas na LRF - as diretrizes, o conjunto de critérios de avaliação e de decisão a disciplinar e a orientar os diversos aspectos desenvolvidos no planejamento; objetivo, está este integrativo conformador do processo de planejamento a indicar os resultados que a Administração pretende alcançar com a realização das ações; metas representam especificações e quantificações fiscais dos objetivos estabelecidos; padrões, os indicadores de demonstração comparativa dos dados apurados na realização das metas em relação aos padrões de desempenho estabelecidos³⁹.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preocupou-se com o planejamento das ações do Estado. Este assunto é tratado com bastante seriedade por todas as grandes nações, é declarado pelo art. 174 da CF como determinante da ação estatal, no cumprimento de sua missão de agente normativo e regulador da atividade econômica. “O planejamento constitui a ferramenta básica para que o estado alcance o seu fim último – o bem comum”⁴⁰.

Deste modo, a política planejada incorpora três elementos fundamentais: previsão, coordenação e consecução dos objetivos determinados. A ação planejada tornou-se uma atividade normal na atividade estatal, ao lado de outras funções governamentais, balizando a gestão fiscal em todos os seus aspectos econômicos e financeiros. Atuando como instrumento de prevenção e correção de desvios no curso da execução do orçamento público, buscando a efetividade na aplicação das receitas do Estado, com parcimônia, sem comprometimento do seu patrimônio, estabelecendo uma perfeita correlação entre aquelas e as despesas⁴¹.

As ações praticadas pelos agentes públicos devem ser planejadas, agindo preventivamente, sob pena de estarem infringindo a este princípio.

b) Controle

³⁹ CASTRO, Flavio Régis Xavier de Moura (Coord). **Lei de responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001. p. 22.

⁴⁰ MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p.16.

⁴¹ MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p.17.

O controle é aprimorado pela maior transparência e qualidade de informações, exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas.

Conforme Figueiredo⁴², no Brasil, o sistema de controle externo vigente encontra-se previsto no Título IV, Seção IX, Capítulo I da CF, que alude o Legislativo. Cabe a este Poder o controle externo das contas públicas, auxiliado pelo Tribunal de Contas⁴³ na fiscalização orçamentária e financeira.

O art. 59 da LRF estabelece a competência para a fiscalização de seu cumprimento é atribuído ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas e ao sistema de controle interno de cada poder ou Ministério Público, principalmente no que se refere a⁴⁴:

- verificação do alcance das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- observância dos limites e condições para a contratação de operações de crédito e inscrição de despesas em Restos a Pagar;
- as providências adotadas e medidas tomadas para o retorno da despesa total com pessoal e das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites;
- destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- observância dos limites de gastos totais pelos Poderes Legislativos, quando houver.

Além disso, o Tribunal de Contas alertará os Poderes ou órgãos, quando constatar:

- a possibilidade de que a realização da receita poderá ou não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;
- que os montantes da despesa total com o pessoal, dívidas consolidadas e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas se encontram acima de noventa por cento dos respectivos limites;

⁴² FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 265.

⁴³ O Tribunal de Contas tem a função de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. (MEDUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: RT, 1993, p.141.)

⁴⁴ GUIA. da lei de responsabilidade fiscal, p. 106.

- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido na Lei 9.717/98;
- fatos que possam comprometer os custos ou resultados dos programas, bem como indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Acerca deste tema, posiciona-se José Nilo de Castro:

(...) o controle e seu sistema revelam-se satisfatórios, quer na atividade de previsão, nas verificações e acompanhamentos simultâneos e prévios, quer *a posteriori*, aqui e ali, restando privilegiado o controle interno, com incisiva participação do Tribunal de Contas, nas atividades de sua competência constitucional quanto naquelas, novas, de advertência e de alerta aos limites legais de despesas. Também o controle tem repercussão ativa no Ministério Público e participação popular, confirmando-se a excelência e indispensabilidade do controle democrático⁴⁵.

Ressalta-se que o controle da Administração Pública já estava previsto na Constituição de 1988, porém cumpre esclarecer que as funções do Tribunal de Contas foram claramente ampliadas, requerendo maior agilidade e seriedade deste órgão que vem desenvolvendo um papel tão importante na gestão fiscal responsável de todos os entes da federação.

c) Responsabilização

A responsabilização dos agentes públicos deve ocorrer sempre que houver descumprimento das regras estabelecidas pela LRF. O art. 73 reporta aos diplomas legais que determinaram as sanções. Acerca das sanções pessoais pelo descumprimento dessas regras, estão estabelecidas na Lei 10.028 de 19.10.2000, chamada de Lei de Crimes Fiscais.

d) Transparência

⁴⁵ CASTRO, José Nilo de. **Responsabilidade fiscal nos municípios**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2001. p.33.

Quanto à transparência, aparece na LRF não na forma de conceito, mas como mecanismo para que a sociedade possa tornar conhecimento das contas e ações governamentais e será abordada com maior profundidade a seguir.

3 TRANSPARÊNCIA: UMA QUESTÃO PÚBLICA E PRIVADA

O antigo binômio, sociedade civil, que corresponde à população de cidadãos, ou esfera privada, fazendo contraponto com o Estado, está dando lugar a uma nova ordem, já que a partir da década de 70, tornou-se típica a expressão “sociedade civil organizada”, para referir-se ao fenômeno de participação crescente dos cidadãos em assuntos antes exclusivos da esfera pública, na defesa da justiça social e na promoção de causas de interesse geral.

O setor público, representado pelo Estado, mostrou-se ineficiente para prover as necessidades da população e disseminou-se o uso de “organizações da sociedade civil”, ou OSC’s, para referir-se aos atos coletivos que expressam uma variedade de causas e interesses difusos da população, freqüentemente vinculados ao exercício mesmo da cidadania.

Numa nova concepção, a sociedade civil e as OSC’s, todavia, confundem-se para designar o multifacetado universo das organizações constituídas livremente por cidadãos para dar resposta a necessidades como de produtos e serviços, as quais o Estado não supre de modo satisfatório e o mercado não tem interesse em atender.

Surge assim, o terceiro setor que, substituiria o clássico binômio Estado/sociedade civil por um tripé: Estado/mercado/sociedade civil — agora entendida como uma “terceira esfera”, numa interseção entre o espaço público e o privado, reunindo virtudes de ambos para a promoção do bem comum⁴⁶.

Desta forma, há para fins didáticos divisão em três segmentos, sendo representado pelo Estado, no primeiro setor, o mercado, no segundo setor e a organizações não

⁴⁶ SPECK. Bruno Wilhen (org). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Ed. UNICAMP, 2002. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/Source/index.htm#!>

governamentais de direito privado, com objetivos públicos, representando o terceiro setor. Todavia, tais esferas são complementares e não podem ser dissociadas na prática. É desta forma que há reflexos e interação entre os três setores, e os fatos não podem ser analisados isoladamente.

Assim, a transparência deve estar inserida tanto no âmbito público, como no mercado e no terceiro setor, já que na prática não há como desvincular um do outro. Por isso, a transparência é muito mais do que uma questão pública, é uma tendência em todos os segmentos.

3.1 SETOR PRIVADO

Com a abertura do mercado, os investidores sentiram necessidade de conhecer as empresas, para que estes tivessem mais segurança na escolha de onde aplicariam seu capital. As empresas, desta forma, foram obrigadas a divulgar informações que antes só eram conhecidos pelos proprietários, como qualquer cidadão era um investidor em potencial, iniciou-se a ampla publicidade de dados relevantes das sociedades empresariais.

Neste contexto, o movimento de governança corporativa ganhou força nos últimos dez anos, tendo nascido e crescido, originalmente, nos Estados Unidos e na Inglaterra e, a seguir, se espalhando por muitos outros países. À primeira vista, a governança corporativa parece ser mais um modismo importado ou, ainda, estar ao alcance apenas de grandes organizações, principalmente as de capital aberto que utilizam o conceito para ganhar pontos nas bolsas de valores, porém os conceitos também são aplicáveis para as empresas de pequeno porte, já que todas as empresas que ambicionam crescer e criar reputação positiva no

mercado, devendo, por isso estar atentas à implantação paulatina dos conceitos de governança corporativa⁴⁷.

Governança Corporativa, de acordo com o Código do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, "é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas da governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade"⁴⁸. Os princípios básicos relacionados no Código são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Podemos concluir, assim, que as práticas de governança corporativa hoje estimuladas estão diretamente vinculadas às empresas da iniciativa privada e de economia mista aberta.

A boa governança corporativa proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a efetiva monitoração da direção executiva. As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são: o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal.

A empresa que opta pelas boas práticas de governança corporativa adota como linhas mestras transparência, prestação de contas (accountability) e equidade. Para que essa tríade esteja presente em suas diretrizes de governo, é necessário que o Conselho de Administração, representante dos proprietários do capital (acionistas ou cotistas), exerça seu papel na organização, que consiste especialmente em estabelecer estratégias para a empresa, eleger a Diretoria, fiscalizar e avaliar o desempenho da gestão e escolher a auditoria independente.

⁴⁷ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa: <http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=2>

⁴⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [<http://www.ibgc.org.br/ibConteudo.asp?IDArea=2>]

Hoje, o mercado de capitais, as empresas, os investidores e a mídia especializada já se utilizam habitualmente da expressão governança corporativa, mencionam e consideram as boas práticas de governança em sua estratégia de negócios.

Atualmente, diversos organismos e instituições internacionais priorizam a governança corporativa, relacionando-a a um ambiente institucional equilibrado, à política macroeconômica de boa qualidade e, assim, estimulando sua adoção em nível internacional.

Os princípios da governança corporativa aplicados à iniciativa privada não são recentes para o contexto da administração pública, sendo que os administradores públicos devem zelar pelo bom emprego dos recursos públicos, já que estes recursos são pagos pela população.

3.2 TERCEIRO SETOR

O Terceiro Setor é assim denominado porque engloba instituições com fins públicos, porém de caráter privado, que não se enquadram, portanto no Primeiro Setor (Estado). Além disto, são regidas pelo direito privado, mas não possuem objetivos mercantis, também não sendo qualificadas como instituições do Segundo Setor (Mercado).

Até recentemente, a legislação brasileira não fazia distinção entre as diferentes organizações genericamente incluídas no terceiro setor, todas abrigadas sob o mesmo estatuto jurídico, mas podendo assumir diferentes formatos legais. Este fato gerava uma série de distorções e barreiras ao crescimento das instituições que efetivamente tinham finalidade e ação pública, sem fins lucrativos.

A Lei 9.790, de março de 1999, também conhecida como novo marco legal do terceiro setor, introduziu importantes alterações, dentre as quais destacam-se: os novos critérios de classificação das entidades sem fins lucrativos de caráter público, inclusive reconhecendo outras áreas de atuação social antes não contempladas legalmente; as novas possibilidades no sistema de articulação entre as instituições de direito privado e público; e, a possibilidade de remuneração dos dirigentes das instituições sem fins lucrativos.

A fim de qualificar juridicamente as organizações do terceiro setor, a nova lei criou a figura da “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (OSCIP), título que objetiva diferenciar aquelas instituições privadas de interesse público. Para tornar-se uma OSCIP, as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas com base em outros diplomas legais – título de utilidade pública e certificado de fins filantrópicos -, terão que atender a requisitos estabelecidos em lei.

Podem ser qualificadas como OSCIP as organizações que realizam assistência social, atividades culturais, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação e saúde gratuita, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do voluntariado, dentre outras. Dessa maneira, admitindo a existência de entidades de direito privado com objetivo público, foram excluídas da composição do terceiro setor, para efeitos legais, as instituições estatais, as organizações de mercado, as cooperativas, as organizações sindicais, as entidades representativas de profissão ou partido político, os fundos de previdência e de pensão e as instituições vinculadas a igrejas ou práticas devocionais, com exceção daquelas que visam apenas bem comum⁴⁹.

⁴⁹ [<http://www.terceirosetor.org.br/>]

Quanto à possibilidade de articulação entre Estado e terceiro setor, foi criado o Termo de Parceria, instrumento que estabelece cláusulas que definem objetivos, metas, resultados a serem atingidos, cronograma de execução, critérios de avaliação de desempenho, indicadores e previsão de receitas e despesas, das ações a serem realizadas. A idéia aqui é a de conferir maior transparência aos processos de negociação, facilitar o controle administrativo e a avaliação da utilização dos recursos públicos e proporcionar uma melhoria na qualidade dos serviços oferecidos, ao induzir as atividades de planejamento e gestão das organizações. Ao Estado caberá fiscalizar a utilização dos recursos públicos pelas mesmas, através da observação dos resultados das atividades desenvolvidas. É importante ressaltar ainda que a escolha de uma OSCIP por um órgão governamental para a celebração do Termo de Parceria poderá ser realizada por meio de concurso de projetos.

A lei ainda traz, para que as entidades do terceiro setor aumentem sua transparência em relação à sociedade, um dispositivo que qualquer interessado terá livre acesso público a todas as informações pertinentes às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, desde que requerida⁵⁰.

Assim, para que estas organizações sejam legitimadas pela sociedade para atuarem em seu nome, estas devem prezar pela transparência de suas relações e ações.

3.3 SETOR PÚBLICO: PRECEDENTES À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

⁵⁰ BRASIL. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em 11 nov.2005.

Na Administração Pública brasileira, assim como na iniciativa privada, buscou-se ao longo dos anos instrumentos para melhorasse a gestão dos recursos, e maior clareza dos atos por ela praticados. Como semelhança aos alicerces da governança corporativa, a Constituição Federal trouxe seus princípios no 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".

Antes dito, em 1967, através do Decreto-lei 200, a Administração Pública passou por uma reforma. Foram instituídos como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

A Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 ("Lei de Improbidade Administrativa" – LIA), que foi editada para dar exequibilidade ao art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, tem o objetivo maior de proteger a administração pública, impondo sanções aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional⁵¹.

A Lei 8.666/93 que estabelece as regras para contratações na administração pública, em seu art. 3º que determina que "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

⁵¹ SANTOS, Carlos Frederico dos. **A esfinge da Lei de Improbidade Administrativa** (considerações sobre o caput do art. 11 da Lei 8.429/92). In: *Âmbito Jurídico*, nov/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0035.htm> (acesso em 13/11/2005).

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos"⁵².

E por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal enaltece a transparência ao definir que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas"⁵³. A LRF define, ainda, os instrumentos de transparência da gestão fiscal e que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

⁵² BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁵³ BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

4 TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

4.1 CONCEITOS E ABRANGÊNCIA TERMINOLÓGICA

A Lei Complementar nº101/2000, trouxe desde seu primeiro artigo, a idéia de gestão fiscal transparente.

A transparência da gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários á divulgação dessas informações⁵⁴.

Juntamente com o controle e o planejamento formam a trilogia da gestão fiscal responsável⁵⁵.

De fato, pretende-se, uma gestão fiscal transparente, prudente e planejada, com mecanismos técnicos capazes de apontar e corrigir os desequilíbrios e desvios das contas públicas, no cumprimento das metas e resultados de receitas e despesas⁵⁶.

A transparência aparece na Lei de Responsabilidade Fiscal de forma mais ampla que o da publicidade, já que as informações além de divulgadas devem ser compreensíveis para a sociedade.

Conforme determinado no art. 48:

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**. (negrito do nosso)

Trata-se de um princípio muito amplo, que consiste no acesso público às informações veiculadas em documentos orçamentário, contábeis e financeiros, bem como na

⁵⁴ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 142.

⁵⁵ GUIA da lei de responsabilidade fiscal, p. 22.

publicidade dos atos praticados pelos administradores públicos na gestão das finanças, envolvendo a divulgação de objetivos e metas da política governamental e os resultados alcançados com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nas leis e na Constituição⁵⁷.

Tornando os dados relativos às finanças públicas acessíveis e compreensíveis estar-se-á permitindo uma avaliação dos gestores públicos, que embora sem tantas “obras” para apresentar, realizam trabalho de reequilíbrio das contas públicas. E com isso, possibilitando um crescimento sustentável e conseqüente atendimento das demandas sociais⁵⁸.

O art. 48 elenca os instrumentos 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 respectivo parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Sobre os planos previsto neste artigo, pode-se incluir o Plano Plurianual, que está previsto no art. 165 § 1º da CF/88: estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública ‘federal’ para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada⁵⁹.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que fornece as seguintes informações (art. 165, §2º da CF/88):

- metas e prioridades da administração pública;
- orientação para a elaboração da lei orçamentária anual;
- disporá ainda, sobre as alterações na legislação tributária;

⁵⁶ ROSA, Alexandre; NETO, Afonso Ghizzo. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. 1º ed., Florianópolis: Habitus, 2001. p.121.

⁵⁷ MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 23

⁵⁸ FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 242.

- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;

A LRF ainda determina, em seu art. 4º, que a LDO também disporá:

- equilíbrio entre receitas e despesas;
- critérios e forma de limitação de empenho;
- normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- demais condições e exigências para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

E integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §1º da Lei Complementar nº101/2000). Neste anexo serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesa, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O Anexo ainda conterá: avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo das metas anuais, instruídos com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação dos ativos; avaliação da situação financeira e atuarial (art. 4º § 2º da Lei Complementar 101/2000).

O Anexo de Riscos Fiscais em que serão avaliados os passivos contingentes e de outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (art. 4º § 3º da Lei Complementar 101/2000).

⁵⁹ Os Planos Plurianuais dos Estados são previstos nas Constituições Estaduais.

Dentre estes instrumentos, relativos a planejamento, execução e controle da gestão fiscal, citados no art. 48, estão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório da Gestão Fiscal, que entre outras finalidades, destinam-se a evidenciar o comportamento das variáveis fiscais, que é um dos pilares básicos na sustentação do regime de gestão fiscal responsável⁶⁰.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de balanço orçamentário e demonstrativo da execução de receitas e despesas (art. 52 e 53 da Lei Complementar nº101/2000).

Os artigos 52 e 53 da LRF disciplinam juntos o cumprimento do §3º do art. 165 da CF/88, ou seja, a publicação dos balancetes bimestrais da execução orçamentária de todos os Poderes e do Ministério Público⁶¹.

O Relatório de Gestão Fiscal é emitido pelos titulares dos poderes e órgãos e deverá conter, conforme art. 55 da Lei Complementar nº101/2000:

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

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

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

⁶⁰ CRUZ, Flávio da (Org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 144.

⁶¹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p..250.

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

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

1) liquidadas;

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

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

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

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

A comentar este artigo, entre outros Carlos Maurício Figueiredo, lecionam que:

(...) a transparência da gestão não será medida tão-somente em função de os relatórios se resumirem em duas ou três páginas de conteúdo ou se alongarem por cem laudas. Importa que contenha, além das informações contábeis essenciais, notas explicativas objetivas e concisas e que apresentem de forma clara as justificativas das situações constatadas e as medidas de ajuste adotadas, redigidas em linguagem e estilo compreensíveis tanto por especialistas quanto por interessados na informação⁶².

Entende-se que a prestação de contas, referida no art. 48, refere-se àquela formalmente apresentada pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como parte do processo de fiscalização exercido pelo controle externo, com apoio dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, e, quando houver, dos Municípios⁶³.

⁶² FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al. Comentários à lei de responsabilidade fiscal*, p. 257.

⁶³ CRUZ, Flávio da (org). *Lei de responsabilidade fiscal comentada*, p.144.

O Tribunal de Contas que é o órgão fiscalizador direto, apresentará o parecer prévio, que junto com a prestação de contas são dois dos mais importantes instrumentos para avaliação da gestão fiscal, pois espelham a situação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devidamente avaliadas quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade⁶⁴.

A padronização destes relatórios é necessária sob ponto de vista técnico e legal. Para tanto a lei dispõe no art. 67, § 2º, sobre a composição e forma de funcionamento de um Conselho de Gestão Fiscal, que deverá ter representantes de todos os Poderes e esferas do governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade⁶⁵.

Desta forma, os documentos publicados deve ser compreensíveis pela população a fim de que seja alcançado o objetivo principal do princípio da transparência, que consiste em aperfeiçoar e facilitar o controle social, assegurando meios para que os cidadãos o exercitem⁶⁶.

Cabe ressaltar, que a LRF determina que a divulgação será ampla, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A iniciativa vem sendo bastante adotada, uma vez que, percebe-se a grande quantidade de órgãos públicos, incluindo municípios de diversos portes, que possuem seu *site* na rede mundial de computadores – a internet, onde suas contas são publicadas.

Outro aspecto, muito importante, relacionado com princípio da transparência, está especificado no parágrafo único do art. 48:

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

⁶⁴ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p.145.

⁶⁵ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 155.

⁶⁶ FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 243.

Conforme Cruz, deve-se destacar que não basta a realização das audiências públicas, pois a Lei menciona que deverá ser incentivada a participação popular na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos⁶⁷.

A oportunidade de participação popular na realização do orçamento público torna possível uma antiga aspiração da sociedade, já implantada em algumas prefeituras antes da LRF, o orçamento participativo, em que a população escolhe a destinação dos recursos públicos.

O art. 49 da LRF⁶⁸ determina que as contas do chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, não apenas no Poder Legislativo, que é o Poder que realiza o controle, mas também no órgão técnico responsável por sua elaboração consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Trata-se de um mecanismo garantidor da transparência buscada pela LRF. Ressaltando-se, mais uma vez que, a simples disponibilização dessas contas não confere a transparência buscada pela lei, é imperioso torná-las compreensível por quem consulta⁶⁹.

Destarte, o princípio da transparência é observado em diversos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, e tem o objetivo muito mais amplo que a simples divulgação das contas públicas, seu caráter social é de fundamental importância para que a população brasileira tenha acesso às informações para que possa fiscalizar a ação dos seus governantes e colaborando para o crescimento do país.

⁶⁷ CRUZ, Flávio da (org). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, p. 144

⁶⁸ Art 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterà demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

⁶⁹ FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**, p. 244.

4.2 PECULIARIDADES E EFEITOS

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio para introduzir alguns conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e transparência, bem como, consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas e com objetivo de moralizar a administração pública.

4.2.1 Transparência, Controle Social e Fiscalização

A fiscalização e o controle só serão possíveis através de instrumentos que evidenciam as situações que se encontram os entes federativos. Por isso, uma contribuição muito importante da LRF, ao definir que os principais relatórios fiscais devam ter ampla divulgação, assegurando inclusive a participação da sociedade na discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Conforme o Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁰, editado pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina, os instrumentos da transparência fiscal são:

- Relatório Resumido da Execução Orçamentário, publicado bimestralmente;
- Relatório de Gestão Fiscal, quadrimestral (ou semestral – opção dos municípios com menos de 50 mil habitantes);
- Prestação de Contas;
- Audiências no Poder Legislativo, quadrimestral;
- Plano Plurianual, quadrienal;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias, anual;
- Leis Anuais do Orçamento, anual;
- Relatórios de Obras em andamento, mês de abril de cada ano;

- Audiências no Legislativo prévia à elaboração da LDO, anual;
- Parecer prévio do Tribunal de Contas (completo e versão simplificada)
- Informações divulgadas pelos poderes e Tribunal de Contas.

A Lei estabelece que será dada ampla divulgação, ou seja, em diversos meios de comunicação (periódicos, diário oficial, mural público, entre outros), inclusive para internet, para os planos, lei de diretrizes orçamentárias, orçamentos, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos (art. 48, da Lei Complementar nº101/2000).

4.2.2 Transparência, Controle Social e Participação Popular

A Constituição Federal preocupou-se com as questões relacionadas à cidadania quando fixa um conjunto de direitos sociais, civis e políticos, mas ser cidadão ainda pressupõe a existência de deveres.

Um aspecto peculiar e importante da transparência na LRF é a participação popular nas decisões políticas, o que também se pode chamar de princípio democrático ou participativo. As audiências públicas são exemplos deste mecanismo, que muito mais do que meras reuniões pra divulgação de informações, deve ser o centro de decisões das políticas públicas⁷¹.

⁷⁰ GUIA da Lei de Responsabilidade Fiscal, p. 97.

⁷¹ GUIA da lei de responsabilidade fiscal, p. 15.

O parágrafo único do art. 48 menciona a participação popular na elaboração do orçamento público. A lei assegura a realização de audiências públicas durante todo o processo de elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias e orçamentos.

Outro instrumento de participação da população é referente ao preceito do art. 9º, §4º que estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição⁷² ou equivalentes nas Casas Legislativas estaduais e municipais; ou seja, o Poder Executivo vai até o Legislativo demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada um dos quadrimestres.

Acerca da participação popular, podemos destacar o orçamento participativo onde as comunidades participam diretamente na destinação dos recursos públicos. O objetivo do Orçamento Participativo é incentivar a mobilização das comunidades, no sentido de ter voz ativa, através da organização de assembléias populares, debatendo com a administração pública suas necessidades, carências e prioridades.

Este processo pode ser entendido como uma profunda inovação no estabelecimento da programação de trabalho do governo, pois acrescenta o fato de possibilitar a participação da sociedade nas decisões relacionadas ao planejamento das políticas públicas.

O Orçamento Participativo parece ter trazido uma importante inovação na medida em que a participação popular, não é uma participação concedida, imposta, como nas práticas autoritárias. Neste modelo a influência sobre o Estado passa a ser exercida de baixo pra cima,

⁷² Comissão mista permanente de Senadores e Deputados.

e os privilegiados são os que dispõe a participar, não mais os que tem influência junto a mídia, ou junto aos indivíduos que compõem a própria administração pública ⁷³.

Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem. Isto porque o processo do orçamento participativo faz a crítica prática da liberdade meramente formal, mediante a qual o cidadão vota e volta para casa. Neste modelo os cidadãos podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinando a decisão de querer participar, com a participação coletiva que gera decisões públicas, cada vez mais afinadas com o interesse popular.

Através da abertura deste espaço para a participação popular, no orçamento público, começa-se a delinear uma nova postura de Estado frente à sociedade.

Assim, juntamente com o controle social, a participação popular na elaboração do orçamento público, é outro elemento que faz presente a participação da sociedade na gestão fiscal, exercendo seu direito/dever de cidadania.

O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (artigo 1º. Inciso I, da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam, não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. não se conceberia que a transparência pudesse ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficácia à boa gestão fiscal. É mais do que isso.

Acreditamos que seja, além de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas de planejamento fiscal⁷⁴.

Com isso, resta claro que o princípio da transparência pode ter sido consequência do princípio administrativo da publicidade, mas assume um conceito muito mais abrangente e adquire um papel de fundamental nesta nova fase da administração pública revestindo a

⁷³ GENRO, Tarso, SOUZA Ubiratan. Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Perseu Abramo, 1997. p.35.

⁷⁴ INTERESSE PÚBLICO: Doutrina – Artigos Ano 3, nº12, out/dez de 2001. Sapucaia do Sul: Notadez, 2001.

sociedade de informações e poderes, garantindo o direito fundamental da cidadania, garantindo a preservação do Estado Democrático de Direito.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente pesquisa esteve centrada nos aspectos que envolvem a transparência, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe diversas inovações acerca da gestão fiscal.

A lei não nasceu de forma espontânea, mas, sobretudo com o clamor público com a reação a uma cultura política absolutamente irresponsável, e com os escândalos de improbidade pública que assolavam o País, em conjunto com a pressão exercida por organismos internacionais responsáveis pela ajuda financeira ao Brasil, entre eles o Fundo Monetário Internacional, com a preocupação de estabelecer uma cultura de responsabilidade na gestão de recursos públicos.

Foi introduzido, através da LRF, o conceito de gestão fiscal responsável, voltado para o equilíbrio das contas públicas em todos entes federados, com três pilares fundamentais: planejamento, controle e transparência fiscal.

O planejamento fiscal é uma ferramenta importante para evitar o endividamento e o desequilíbrio das contas públicas e é reiteradamente trazido pela lei, em vários de seus dispositivos, uma vez que o objetivo central da lei é a responsabilidade na gestão fiscal, é vital o planejamento.

Acerca do controle, este já era exercido pelo poder legislativo com o auxílio do órgão especializado para a fiscalização e julgamento das contas públicas que é o Tribunal de Contas. Ao Tribunal de Contas foram atribuídos outros tipos de controles que foram introduzidos pela LRF. Os limites estabelecidos pela lei devem ser apreciados e julgados por este órgão que desenvolve um papel tão importante neste contexto de gestão fiscal responsável.

A transparência fiscal, tema do presente trabalho, teve precedentes no princípio administrativo da publicidade, que muitas vezes é definido com o exercício transparente da

administração pública. Acredita-se que o princípio da transparência agrega algo mais do que a publicidade, embora muitos doutrinadores as colocam como sinônimos. É evidente a ligação entre esse dois princípios.

Porém, a LRF estabelece além da ampla divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, uma linguagem clara e acessível a toda população. O que muitas vezes deixa a desejar na prática, já que mesmo as versões simplificadas dos relatórios estabelecidos como instrumentos dessa transparência não são suficientes para a compreensão pelos cidadãos de nível médio destas informações.

Assim, essa linguagem técnica aliada a falta de interesse da população em geral , resulta na não observância da prática do exercício de cidadania, de forma que a publicação destes relatórios, tem como finalidade o controle por parte da população da origem e destinação dos recursos públicos.

A transparência é assegurada também com a participação popular na discussão e elaboração do orçamento público e da lei de diretrizes orçamentárias, o que tem gerado efeitos práticos principalmente em nível municipal, já que os líderes comunitários conseguem negociar com os prefeitos ou secretários os benefícios para as suas comunidades. O que se torna mais complexo em níveis estaduais e federais.

A transparência da gestão fiscal está diretamente relacionada ao exercício da democracia. O conceito de democracia está relacionado com a soberania popular, e importa da efetiva participação do povo na atividade pública. Desta forma, houve uma abertura desta participação e aumento do elemento popular na formação da vontade do Estado.

Destarte, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inovações e foi de grande importância para o ajuste das contas públicas, uma vez que ditou normas para obtenção do equilíbrio fiscal do país, ao estabelecer regras claras para a adequação de despesas e dívidas

públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os poderes.

E ainda, com a implementação do regime de gestão fiscal responsável associados aos mecanismos de transparência e controle social assegurarão a formação de uma nova cultura política onde a competência será medida pela disciplina e responsabilidade com que são geridos os recursos públicos.

Contudo, a LRF inovou ao trazer a transparência como princípio da gestão fiscal responsável, dando um importante passo para abertura e controle social na administração dos recursos públicos, porém a sociedade brasileira ainda encontra-se em fase de maturação de alguns conceitos e ainda se nota uma profunda falta de interesse da maior parte da população com relação a assuntos relacionados ao crescimento nacional. A nação ainda se encontra numa fase de individualismo e descontentamento sem ação efetiva. Devido a este sentimento ainda não aflorado pelo povo brasileiro não foi dada a importância devida ao princípio transparência, porém foi dada abertura e incentivo para a conscientização dos governantes e da população da importância da responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Como a transparência é um tema que pode ser abordado sobre diversos aspectos, recomenda-se para futuras pesquisas, a transparência como tendência mundial da contabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Hamilton Antônio. **Gestão fiscal: a responsabilidade dos municípios perante a lei complementar n. 101, de 4.5.2000.** São Paulo: LTr, 2001.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1998. 6. ed. atual até a Emenda Constitucional n.30/2000. Brasília, DF: Senado Federal, 2000. 512 p.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 10.ago.2005.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em: 15 set.2005.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em 10 jul.2005.

_____. Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em <<http://wwwt.senado.gov.br/legbras>>. Acesso em 11 nov.2005.

CASTRO, José Nilo de. **Responsabilidade fiscal nos municípios.** Belo Horizonte: Ed. Del

Rey, 2001.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. **Fundamentos da Lei de responsabilidade fiscal.** São Paulo: Dialética, 2001.

CRUZ, Flavio da. **Contabilidade e Movimentação Patrimonial do Setor Público.** Edição do autor: Rio de Janeiro, 1988. disponível em www.flaviodacruz.cse.ufsc.br (acesso em 15/03/2005) .

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade fiscal na função do ordenador de despesa; na tercerização da mão de obra; na função do controle administrativo.** Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício *et al.* **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** 2. ed. rev., São Paulo: Editora dos Tribunais, 2001.

GENRO, Tarso, SOUZA Ubiratan. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Perseu Abramo, 1997.

GIL. Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GUIA da Lei de Responsabilidade Fiscal. 2.ed. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa.** 20 ed. Atual. Petrópolis: Vozes, 1997.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 1996.

MARTINS, Ives Gandra; BASTOS. Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.v.3, t .III.**São Paulo: Saraiva, 1992.

MARTINS, Ives Granda da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** São Pauo: Saraiva, 2001.

MEDUAR, Odete. **Controle da administração pública.** São Paulo: RT, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOTTA, Carlos Coelho Pinto *et al.* **Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

ROARELLI, Maria Liz Medeiros. **O controle do endividamento dos estados e municípios. Reforma fiscal – Vol. II**. São Paulo: Dórea Books and Art, 1993.

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica**: guia para eficiência nos estudos. São Paulo: Atlas, 1977.

SANTOS, Carlos Frederico dos. **A esfinge da Lei de Improbidade Administrativa** (considerações sobre o caput do art. 11 da Lei 8.429/92). In: *Âmbito Jurídico*, nov/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/da0035.htm> (acesso em 13/11/2005).

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência do direito financeiro**. Disponível em: http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162 Acesso em: 21.nov.2005.

ANEXO

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

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com o pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

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

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no Inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

CAPÍTULO II
DO PLANEJAMENTO
SEÇÃO I
Do Plano Plurianual

Art 3º (VETADO)

SEÇÃO II
Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art.165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- c) (VETADO)
- d) (VETADO)
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para a transferências de recursos a entidade públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

SEÇÃO III
Da Lei Orçamentária Anual

Art 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art.4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não pode não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior ao exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art.167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentaria, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art 6º (VETADO)

Art 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, será transferido até o décimo dia útil do subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os Balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

SEÇÃO IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

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

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestral, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços

Art 10º A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

CAPÍTULO III

DA RECEITA PÚBLICA

SEÇÃO I

Da Previsão e da Arrecadação

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO II

Da Renúncia de Receita

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

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

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

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

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

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

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

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

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

SEÇÃO I

Da Geração da Despesa

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

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

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

SUBSEÇÃO I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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

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

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

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

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

SEÇÃO II

Das Despesas com Pessoal

SUBSEÇÃO I

Definições e Limites

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

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

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

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

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

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

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

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

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

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

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

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõe os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à medida das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

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

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

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

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

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

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

§ 6º (VETADO)

SUBSEÇÃO II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

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

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

Art 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos art. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa com o pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

SEÇÃO III

Das Despesas com a Seguridade Social

Art 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

CAPÍTULO V

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartilha.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou *déficits* de pessoas jurídicas deverá ser autorizadas por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenção e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para a mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

CAPÍTULO VII

DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

SEÇÃO I

Definições Básicas

Art 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão e garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

SEÇÃO II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições reais aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da ampliação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentados em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

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

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

SEÇÃO III

Da Recondição da Dívida aos Limites

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

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO IV

Das Operações de Crédito

SUBSEÇÃO I

Da Contratação

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

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

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

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

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

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

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

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

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

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

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

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

III - (VETADO)

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

I - encargos e condições de contratação;

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

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

Art 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com a infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

SUBSEÇÃO II

Das Vedações

Art 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades de administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimentos de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

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

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta do compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite a aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

SUBSEÇÃO III

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que ano a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básicas financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo de crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

SUBSEÇÃO IV

Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida imobiliária.

SEÇÃO V

Da Garantia e da Contragarantia

Art 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observado o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia concedida, e à adimplência da entidade que pleitear relativamente as suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Município, 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 da liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais do recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VEDADO)

§ 4º (VEDADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado, às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma da lei federal, a empresa de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto as operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

SEÇÃO VI

Dos Restos a Pagar

Art 41. (VEDADO)

Art 42. É vedado ao titular do Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este feito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO PATRIMONIAL

SEÇÃO I

Das Disponibilidades de Caixa

Art 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimentos social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

SEÇÃO II

Da Preservação do Patrimônio Público

Art 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

SEÇÃO III

Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

SEÇÃO I

Da Transparência da Gestão Fiscal

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

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

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

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

SEÇÃO II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

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

SEÇÃO III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

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

c) Despesa por função e subfunção.

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

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

Art 53. Acompanharão o Relatório demonstrativo relativos a:

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

SEÇÃO IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

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

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art 55. O relatório conterá:

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

a) despesa total com o pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º.

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

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

1) liquidadas;

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

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO V

Das Prestações de Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SEÇÃO VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

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

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

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

- 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 consolidadas e mobiliária, das operações de crédito e de 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 comprometem 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 o pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

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

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Art 63 É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

- I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;
- II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse oriundos de operações externas.

Art 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art.22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade de gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalidade dêste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se

no respectivo limite até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

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

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

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

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

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

Art 75. Revoga-se a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

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

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

Martus Tavares