

Lei de Responsabilidade Fiscal **CADERNOS IBAM 2**

Impactos da LRF sobre a Lei nº 4.320

Abril de 2001

A divulgação deste trabalho se insere no âmbito de convênio de cooperação técnica firmado com os Ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento e com a ENAP, visando apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

As opiniões aqui expressas são de exclusiva responsabilidade de seu autor e não refletem, necessariamente, a posição dos órgãos federais.

Este documento pode ser reproduzido, em parte ou integralmente, desde que devidamente citada a fonte.

**MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E GESTÃO**



**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA
E COMÉRCIO EXTERIOR**



**GOVERNO
FEDERAL**
Trabalhando em todo o Brasil

**Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração
Municipal – IBAM sob o patrocínio do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**

Coordenação Geral
Paulo Timm

Coordenação Técnica
Heraldo da Costa Reis

Coordenação Executiva
Gleisi Heisler Neves

Elaboração
Heraldo da Costa Reis

Coordenação Editorial
Sandra Mager

Ficha Catalográfica
Catologação na Fonte pela Biblioteca do IBAM

Reis, Heraldo da Costa

Impactos da LRF sobre a lei 4.320 / Heraldo da Costa Reis. Rio de Janeiro:
IBAM, 2001.

36p.; 23cm. – (Lei de responsabilidade fiscal, 2)

Patrocínio: BNDES

1. Responsabilidade tributária. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal
336 (CDD 15 ed.)

A Lei de Responsabilidade Fiscal: Simples Municipal

O art. 64 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000) prevê que: *“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.”*

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu programa de rádio dedicado à sanção dessa Lei (em 02.05.2000) anunciou sua determinação para que o Ministério do Planejamento e o BNDES desenvolvessem o **Simples Municipal**: um conjunto de ações voltadas especialmente para Prefeituras de pequeno porte e do interior, visando facilitar a administração de suas contas e, ao mesmo tempo, assegurar a implantação de um novo regime fiscal responsável.

A publicação deste trabalho se insere nesse esforço governamental para tornar mais fácil e mais eficaz as administrações locais. Faz parte da seguinte série de trabalhos elaborados por entidades e técnicos de notória especialização na área, exclusivos responsáveis pelas opiniões, mas cuja distribuição é apoiada pelos órgãos federais por ajudarem na compreensão da lei e na implantação de um novo regime fiscal:

- *“Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal”*, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2000
- *“125 Dicas – Idéias para Ação Municipal”*, do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, São Paulo, 2000
- *“Guia de Orientação para as Prefeituras”*, do Amir Antônio Khair, São Paulo, maio 2000
- *“Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo”*, São Paulo, junho de 2000
- *“Manual de Procedimentos para Aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul”*, Rio Grande do Sul, novembro de 2000

- “A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência dos Servidores Públicos Municipais”, de Marcelo Viana Estevão de Moraes, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais”, de Amir Antônio Khair, Rio de Janeiro, dezembro de 2000
- “Proposta de Padronização dos Relatórios da Gestão Fiscal”, do Instituto Ruy Barbosa, São Paulo, dezembro de 2000
- “Guia de Orientação para as Prefeituras”, 2ª edição, revista e ampliada, de Amir Antônio Khair, São Paulo, fevereiro de 2001

O conteúdo integral deste manual e das publicações acima citadas está disponível na Internet para acesso gratuito e universal, através de consulta ou de *download*, no site mantido pelo BNDES e especializado em finanças públicas e federalismo fiscal no endereço: www.federativo.bndes.gov.br

Banco Federativo

Site do



RESPONSABILIDADE FISCAL



ADMINISTRAÇÃO EFICIENTE



CIDADE MELHOR

O BNDES apóia essa idéia. Participe também.

Sumário

• Apresentação	7
• Prefácio	9
• Apresentação do IBAM	11
• Impactos da LRF sobre a Lei nº 4.320	13
1. Disposições Preliminares	13
2. Do Planejamento	16
3. Da Receita Pública	19
4. Da Despesa Pública	20
5. Das Transferências Voluntárias	24
6. Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado	25
7. Da Dívida e do Endividamento	27
8. Da Gestão Patrimonial	31
9. Da Transparência, Controle e Fiscalização	33
10. Disposições Finais e Transitórias	34

Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. Estamos gerando uma ruptura na história político-administrativa do País. Estamos introduzindo a restrição orçamentária na legislação brasileira.

A sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte.

A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres.

O governo não fabrica dinheiro.

Esta afirmação pode parecer óbvia para alguns, mas não para aqueles que administram contas públicas gastando mais do que arrecadam. Deixando dívidas para seus sucessores e assumindo compromissos que sabem, de antemão, não poderão honrar. É este tipo de postura, danosa para o País, que é coibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A decisão de aumentar gastos, independentemente de seu mérito, precisa estar acompanhada de uma fonte de financiamento.

A Lei reforça os princípios da Federação. Governantes de Estados e Municípios não terão que prestar contas de seus atos ao governo federal mas ao seu respectivo Legislativo, ou seja, à comunidade que os elegeu. Tudo isso será feito de forma simplificada para que a sociedade possa exercer o seu direito de fiscalização. Os governantes serão julgados pelos eleitores, pelo mercado e, se descumprirem as regras, serão punidos.

Já entramos na era da responsabilidade fiscal. Ter uma postura responsável é dever de cada governante.

Martus Tavares

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Prefácio

Apresentamos a coleção *Cadernos IBAM*, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM sob o patrocínio do BNDES, constando de uma coletânea com sete volumes de manuais orientadores para a implantação da Lei Complementar nº 101 de maio de 2000, com certeza absoluta de que será de grande valia para orientar as municipalidades em relação às medidas a serem adotadas para a adequação às normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tarefa importante na gestão eficiente e responsável da coisa pública, meta perfeitamente alcançável por todos os governos locais, e que contribui para a Reforma do Estado.

De fato, como uma das principais instituições de Política Econômica de longo prazo no Brasil, o BNDES vem participando ativamente de ações voltadas para a reformulação do papel do Estado, nos diversos níveis da Federação Brasileira. Neste sentido, tem sido grande o seu empenho em apoiar a modernização da administração tributária e a melhoria da qualidade do gasto público, com uma perspectiva de desenvolvimento local sustentado.

Além dos vários programas tradicionais de financiamento, o BNDES implementou o **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT)** para proporcionar aos municípios brasileiros possibilidades de aperfeiçoar sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, incrementar a qualidade dos serviços prestados à população.

Também foi criado um *site* na Internet (<http://federativo.bndes.gov.br>) para divulgação de informações e estatísticas sobre o setor público, bem como para a troca de experiências entre administradores públicos, pesquisadores, organizações não-governamentais e eventuais interessados em políticas públicas. Com efeito, o **Banco Federativo** tem procurado tratar dos mais variados temas relacionados à Federação Brasileira, como a Reforma Tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de apresentar

indicadores tributários e fiscais. Este fórum de debates democrático e aberto cresceu e se dinamizou através de várias parcerias com outros órgãos e institutos de pesquisa.

Mais informação e mais transparência são, sem dúvida, a garantia perene do efetivo controle popular e do aprendizado da cidadania.

Francisco Roberto André Gros

Presidente do BNDES

Apresentação do IBAM

Este documento é parte de uma série elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, com o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo objetivo é preparar os Municípios para implantar as mudanças tornadas obrigatórias com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Trata-se de uma contribuição para dar conseqüência ao disposto no art. 64 dessa Lei, que prevê para a União um papel estratégico na assistência técnica e cooperação financeira para a modernização das Administrações Municipais na preparação dos Governos Locais para a aplicação das novas normas legais.

A importância desse papel é inegável, já que a LC nº 101/2000 impõe um salto qualitativo em termos da gestão e qualificação de quadros públicos locais, que será especialmente difícil para os Municípios menos desenvolvidos.

A série a que se refere o início desta Apresentação será integrada pelos seguintes documentos:

- *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- *Impactos da Lei Complementar nº 101/2000 sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
- *A Elaboração do Plano Plurianual (PPA);*
- *A Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento (LOA);*
- *Acompanhamento da Execução Orçamentária;*
- *Gestão de Recursos Humanos e a Redução das Despesas de Pessoal;*
- *A Câmara Municipal e a sua Responsabilidade na Gestão Fiscal: Posição e Papel.*

Esses documentos serão distribuídos às Câmaras e Prefeituras de todos os Municípios brasileiros, embora estejam dirigidos mais especificamente aos de menos de 50.000 habitantes, pelas dificuldades expostas. Estes representam a esmagadora maioria, ou seja, 5.027 unidades do universo dos

5.507 existentes no país, no momento da elaboração deste documento, o que evidencia a importância da iniciativa.

A LC nº 101/2000 visa, antes de tudo, disciplinar o comportamento do gestor público, à luz dos princípios éticos ligados à Administração, como planejamento, equilíbrio financeiro, economicidade, produtividade, transparência, controle e responsabilidade. Seu foco é a gestão fiscal, conceito que ampliou em relação ao uso corrente do termo, pois incluiu nele aspectos relativos ao planejamento, ao orçamento, à programação financeira e ao fluxo de caixa; à receita, inclusive à tributação, e à despesa; à execução orçamentária e financeira; às transferências; ao endividamento; ao patrimônio público e à previdência social.

O advento de uma lei com essas preocupações obedece a uma tendência mundial, reflexo tanto da crise, principalmente financeira, do Estado, como do fortalecimento e crescentes mobilização e pressão da sociedade civil, em busca do aprimoramento e do controle social da gestão pública.

Por esse motivo, pode-se considerar que o espírito e objetivos dessa Lei levam em conta valores e movimentos universais e, portanto, têm uma força irreversível. Em outras palavras, mesmo que, com o tempo e sua aplicação prática, mostrem-se necessárias revisões nessa Lei (por meio seja legislativo, seja judicial), os gestores públicos terão que buscar se ajustar aos seus mandamentos e dirigir sua administração no sentido do atendimento desse espírito, princípios e objetivos.

A intenção deste documento é facilitar isso, tentando, inclusive, criar uma atitude positiva em relação à Lei, eliminando possíveis resistências ao projeto através do seu maior conhecimento.

Mara Darcy Biasi Ferrari Pinto
Superintendente Geral do IBAM

Impactos da Lei Complementar nº 101/2000 sobre a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

1. DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Este trabalho tem por objetivo apresentar e comentar as diferenças existentes entre a **Lei Complementar nº 101** de 4 de maio de 2000 e a **Lei nº 4.320** de 17 de março de 1964 e identificar possíveis impactos causados pela primeira sobre a segunda.

Publicada em 5 de maio de 2000 no Diário Oficial da União, a **Lei Complementar de nº 101**, dispõe sobre Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com respaldo no Capítulo II do Título VI da Constituição da República. Pela ementa desta **Lei**, toma-se conhecimento de um conjunto de regras que há muito vinham sendo reclamadas pela sociedade, cujos objetivos são os seguintes: (a) melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos agentes da administração pública de todas as esferas de governo e (b) coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público.

A **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, acolhida com o *status* de Lei Complementar pela Constituição da República de 5 de outubro de 1988 (posto que as suas regras não vão de encontro às estabelecidas por esta), por sua vez, estatui normas gerais de direito financeiro para o controle e elaboração dos Orçamentos e dos Balanços de todas as entidades jurídicas de Direito Público Interno: a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, suas Autarquias e Fundações. Ou seja: estatui normas de procedimentos a serem adotados pelos gestores governamentais no trato dos recursos que lhes foram confiados e normas de proteção às informações que revelam as conseqüências dos atos praticados sobre o patrimônio público através das demonstrações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

Como se vê, são enfoques com objetivos diferentes.

A metodologia a ser adotada é o confronto entre os capítulos que as compõem, pois nos pareceu ser o melhor caminho para facilitar o entendimento dos respectivos conteúdos.

A **Lei Complementar nº 101/2000** tem as suas regras assentadas nas seguintes grandes premissas:

- **planejamento**, cujo objetivo é o de fazer com que a administração se desenvolva através de políticas e ações previamente formuladas para atender às necessidades coletivas e públicas, visando, assim, ao cumprimento da missão do Estado de executar metas físicas concretas, conjugadas com aquelas de caráter financeiro (receitas e custos);
- **controle**, função que deve estar presente em todas as atividades da organização, buscando fazer com que a missão do Estado seja cumprida, sem solução de continuidade, mediante a concretização das políticas e ações respectivas, tendo em vista a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade, conceitos de caráter gerencial, na utilização dos recursos que lhe foram destinados;
- **transparência**, que deve ser a característica básica das informações orçamentárias e contábeis que têm como alvo o cidadão e todas aquelas pessoas que transacionam com a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e respectivos órgãos da administração indireta e fundacional; e, por fim, a
- **responsabilidade**, que deverá ser evidenciada nos atos praticados pelos gestores no trato das receitas, das despesas e dos valores pertencentes ou confiados à guarda e à custódia da Fazenda Pública.

Ao estabelecer as normas gerais de Direito Financeiro, conforme mencionado, a **Lei nº 4.320/64** estimula, através destas mesmas normas, o planejamento, o controle, a transparência nas informações contábeis orçamentárias, financeiras e patrimoniais sobre as operações realizadas pelas entidades governamentais e sobre a responsabilidade dos seus agentes.

Também há que se observar que nas *disposições preliminares* de ambas as leis, fica realçado o *princípio da entidade jurídica*, ou seja, o ente com capacidade jurídica para assumir em seu próprio nome direitos e obrigações com terceiros. Neste caso estão a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e respectivos órgãos de administração indireta, tais como as autarquias, as fundações e as empresas governamentais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A **Lei Complementar nº 101/2000**, no seu art. 1º e §§, destaca os Poderes instituídos de cada esfera governamental, os Tribunais de Contas e ainda os *fundos especiais*, como se fossem entidades jurídicas, com personalidade jurídica própria capaz de assumir direitos e obrigações com terceiros, sujeitando-se, portanto, às suas normas. Em realidade, os Poderes e os órgãos que os constituem, *exclusive* os fundos especiais aqui mencionados, são *apenas unidades contábeis de controle e de informações*, através das quais os gestores podem assumir direitos e obrigações, mas sempre em nome das entidades jurídicas de Direito Público Interno, ou seja, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

A **Lei nº 4.320/1964**, no entanto, nos seus art. 1º e 107 a 110 e respectivos parágrafos e incisos, destaca as unidades da Federação e os respectivos órgãos de administração descentralizada, como *entidades jurídicas*, capazes de assumir direitos e obrigações com terceiros ou pessoas com as quais transacionam, e, portanto, sujeitas às suas normas.

Como se pode observar, existe uma diferença entre os dois atos normativos, principalmente no que respeita aos *Fundos Especiais*: a **Lei nº 4.320/64** enfatiza as entidades jurídicas de direito público interno, enquanto a **Lei Complementar nº 101/2000** põe em destaque os Poderes e os órgãos que compõem a estrutura administrativa central e descentralizada daquelas entidades jurídicas.

No que respeita aos *Fundos Especiais*, a **Lei nº 4.320/1964** nos seus artigos 71 a 74 trata-os como uma forma de gerir receitas especificadas que, por lei própria, se vinculam a operações específicas que são realizadas por um órgão qualquer da administração. Quer dizer, destinam-se a formar um lastro financeiro (caixa) para garantir o pagamento de obrigações contraídas na aquisição de bens e serviços a serem empregados na execução de um programa de trabalho ao qual se vinculará, o que, em realidade, está correto. Trata-se, portanto, de uma exceção ao princípio de gestão financeira das Receitas denominado *unidade de tesouraria*, preconizado no artigo 56 da lei em questão.

Os *Fundos Especiais* como forma de gerir as receitas têm características próprias, dentre as quais, além daquela vinculação de receitas, destaca-se a que se relaciona com a descentralização do processo decisório, ou seja, das responsabilidades de quem cabe decidir sobre o que fazer com os recursos financeiros que o constituem.

Entretanto, o conceito de *Fundo Especial* vem sendo distorcido pelas respectivas leis que o instituem, a ponto de, em algumas delas, confundirem-no com unidade administrativa ou entidade jurídica, quando em realidade não preconiza qualquer dessas situações.

2. DO PLANEJAMENTO

O capítulo da **Lei Complementar nº 101/2000** dedicado ao planejamento, dá destaque para o instrumento denominado *DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS*, cujas finalidades, inicialmente determinadas no art. 165, § 2º, da Constituição da República, foram ampliadas, conforme se depreende do art. 4º daquela Lei.

Cumprir destacar, todavia, que a **Lei Complementar nº 101/2000**, ao ampliar as finalidades do instrumento *Diretrizes Orçamentárias*, fez com que cada esfera governamental, no seu respectivo âmbito, estabelecesse regras específicas para a sua gestão orçamentária, com reflexos financeiros e patrimoniais, determinando ajustes nos seus gastos e conseqüentes obrigações de pagamento para compatibilizar com as receitas obtidas no período planejado e determinado.

Neste aspecto, a **Lei Complementar nº 101/2000** não vai de encontro à **Lei nº 4.320/64**, pois esta, em que pese não tratar diretamente desses assuntos, absorve e coloca em prática, as regras da Constituição da República relativas ao Plano Plurianual e às Diretrizes Orçamentárias.

O planejamento é, sem dúvida alguma, uma função da administração voltada para a otimização dos recursos de toda a natureza de que dispõe o Poder Público. Entretanto, na **Lei Complementar nº 101/2000**, o destaque é para o planejamento financeiro ou planejamento de caixa. A Lei induz a administração da entidade para a busca do equilíbrio financeiro entre as receitas e as despesas. Neste sentido, é que as Diretrizes Orçamentárias deverão conter disposições sobre limitações de empenhos ou contingenciamento dos gastos quando as receitas não atingirem as metas que lhes foram determinadas.

A Lei Orçamentária Anual (não confundir com o orçamento, propriamente dito) deverá, portanto, incluir algumas determinações da **Lei Complementar nº 101/2000**, principalmente em relação:

- às **dívidas mobiliárias ou contratuais** e ao refinanciamento da dívida pública. Assim, no conteúdo do orçamento, estas aplicações deverão ser evidenciadas através das respectivas classificações e dotações destinadas a atender a essas obrigações;
- à **reserva de contingência**, que deverá ser calculada com base na *Receita Corrente Líquida*, cujo montante e forma de utilização serão estabelecidos nas Diretrizes Orçamentárias – a qual se destinará a atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Observe o leitor que se chamou a atenção para a diferença entre a lei orçamentária e o orçamento, ainda que este a integre. A lei reflete o aspecto formal, aquele em que se descrevem as regras que submetem a elaboração e a execução do conteúdo do orçamento. Já o orçamento, é o instrumento que evidencia o programa de trabalho governamental, cujo conteúdo deverá permitir a visualização das políticas públicas; as áreas de responsabilidade ou funções de governo e onde se identificam as ações típicas que se vão executar no período, com as respectivas metas e objetivos a serem alcançados; e ainda os insumos ou recursos que serão utilizados ao longo do período para que o programa de trabalho governamental não sofra solução de continuidade na sua execução.

A **Lei nº 4.320/64**, além de dispor sobre os quadros para a composição do orçamento, determina que este deve ser aprovado por lei, a qual não pode conter, dentre outras vedações, de conformidade com os artigos 165 e 167, da Constituição da República:

- autorizações estranhas à fixação da despesa e à previsão da receita;
- crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada;
- dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

A **Lei Complementar nº 101/2000** não alterou a composição dos quadros orçamentários da **Lei nº 4.320/1964** e nem o conteúdo da própria Lei que aprova o orçamento. Entretanto, como se verificou, acrescentou dispositivos à lei orçamentária anual relativos a *Reserva de Contingência, Dívida Mobiliária e refinanciamento da dívida contratual*. Há que se lembrar, contudo, que a partir do ano 2002, os Municípios já estarão com os seus respectivos orçamentos elaborados com base na Portaria nº 42/99, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que reinstitucionalizou a classificação

por função e subfunção, modificando a classificação funcional-programática do atual Anexo 5, da **Lei nº 4.320/1964**. A Portaria entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2002.

Conforme se depreende dos artigos 8º e 9º, e respectivos parágrafos e incisos, da **Lei Complementar nº 101/2000**, a execução orçamentária deverá sofrer um controle concomitante rígido a fim de que o equilíbrio entre a receita e a despesa seja preservado. Para tanto, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** determina que as entidades governamentais elaborem a sua programação financeira e o cronograma de desembolso.

Embora a **Lei de Responsabilidade Fiscal** não defina estes instrumentos, o primeiro deles, segundo o nosso entendimento, equivale ao que a **Lei nº 4.320/1964**, nos artigos 47 a 50, denomina de programação de despesa por quotas trimestrais, cabendo-lhe, portanto, distribuir trimestralmente entre as unidades orçamentárias as dotações anuais que lhe foram fixadas na Lei de Orçamento.

A **Lei nº 4.320/1964**, em relação ao cronograma de desembolso, dispõe na alínea **b**, do seu art. 48, que a fixação das quotas tem por objetivo manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. Este papel, sem dúvida alguma, conforme o art. 8º da **Lei Complementar nº 101/2000** – que também trata do cronograma de desembolso – nos permitirá visualizar as expectativas de entradas e saídas de caixa e situações sobre as quais a Administração decidirá que medidas deverão ser postas em prática a fim de se corrigir o desequilíbrio financeiro que porventura tenha sido detectado.

A **Lei Complementar nº 101/2000**, através do seu art. 9º e respectivos parágrafos, dispõe sobre medidas que devem ser providenciadas para a correção do desvio financeiro detectado no controle da execução do cronograma de desembolso. Assim, por exemplo, se verificado ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecidos no Anexo de Metas Fiscais, as entidades governamentais, através dos seus respectivos Poderes e do Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, *limitação de empenho e de movimentação financeira*, segundo os critérios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Isto significa afirmar que os ajustes nos gastos e na movimentação do caixa deverão ser feitos imediatamente com o sentido de evitar a assunção de obrigações para as quais não haja lastro financeiro, conseqüência do não cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o período enfocado.

Da limitação acima, ficam excluídas as despesas que constituam obrigações constitucionais e outras derivadas de leis, bem como aquelas relacionadas com o serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

É importante observar que a regra estabelecida no § 1º do art. 9º da **Lei Complementar nº 101/2000**, caso se efetive o restabelecimento da receita prevista, ainda que parcialmente, permite a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados de forma proporcional às reduções efetivadas.

Outra regra importantíssima é a que está estabelecida no § 3º também do art. 9º da **Lei Complementar nº 101/2000**, a qual autoriza o Poder Executivo, de acordo com os critérios fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a limitar as liberações financeiras correspondentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo, conforme mandamento contido no art. 168 da Constituição da República, caso este Poder não promova a limitação dos seus empenhos de acordo com o determinado no *caput* do mencionado art. 9º.

Esclareça-se que, com relação às normas do art. 9º e parágrafos da **Lei Complementar nº 101/2000**, acima mencionados, a **Lei nº 4.320/1964**, por estatuir normas gerais de direito financeiro, deixa a cargo de cada uma das unidades da Federação a responsabilidade de dispor, em Lei própria, sobre as respectivas normas financeiras específicas, extensivas aos seus órgãos de administração indireta, por entender que lhes compete constitucionalmente estabelecê-las.

3. DA RECEITA PÚBLICA

Este capítulo da **Lei Complementar nº 101/2000**, enfatiza certos requisitos de responsabilidade fiscal, considerados essenciais, tais como a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional da entidade federativa.

Ademais, dispõe sobre regras para a efetivação da renúncia à receita mediante a concessão de benefícios tais como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção tributária em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado aos contribuintes.

Em realidade, este capítulo da **Lei Complementar nº 101/2000** trata muito mais da receita tributária do que de outras, ainda que as operações mencionadas tenham reflexos de caráter financeiro.

Este capítulo, contudo, não vai de encontro ao que está estabelecido no capítulo da receita da **Lei nº 4.320/64**, o qual se limita a estabelecer a sua classificação e o tipo de gestão financeira que deve ser adotada por todas as entidades da federação e pelos seus órgãos descentralizados.

4. DA DESPESA PÚBLICA

A Despesa Pública, pode-se afirmar, foi a mais visada pela **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, exatamente porque, através dela, saem todos os recursos financeiros destinados às aquisições de bens e serviços, execução de obras e assunção de encargos de natureza social e financeira, quando da execução de programas de trabalho nas mais variadas áreas de responsabilidades da entidade governamental.

É do conhecimento de todos os que atuam na administração pública que não se realiza coisa alguma sem que a lei autorize.

Assim, todas e quaisquer despesas que se queiram realizar, sejam aquelas que se destinam à manutenção e à operacionalização das atividades cotidianas, administrativas ou substantivas; sejam as que se destinem à criação, expansão ou ao aperfeiçoamento de atividades existentes, ou mesmo à execução de ações governamentais de longo prazo, têm de ter o seu respaldo na lei. E isto está evidente no conteúdo do § 4º e incisos do art. 16 da **Lei Complementar nº 101/2000**.

Essas aplicações estão relacionadas com a *continuidade da entidade*, princípio que norteia a sua existência visando o cumprimento da sua missão. É dessa missão que decorrem os gastos que, por sua natureza e objeto,

contribuem para a produção de bens ou para a prestação de serviços visando sempre à melhoria da qualidade de vida do cidadão.

A **Lei Complementar nº 101/2000** inicia o capítulo referente à Despesa Pública no seu artigo 15 estabelecendo que serão consideradas *não autorizadas, irregulares e lesivas* ao patrimônio público a geração de despesas ou assunção de obrigações que não atendam às disposições dos seus arts. 16 e 17 e respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Assim, a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarretem aumento da despesa, conforme o art. 16, desta Lei, serão acompanhados de:

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

Entende-se por *criação* a institucionalização e, evidentemente, a materialização de algo novo em benefício da população. A *expansão* visa atender ao crescimento da demanda ou às exigências do desenvolvimento socioeconômico, enquanto o *aperfeiçoamento* destina-se à melhoria da qualidade da ação governamental.

Ressalvando-se a *despesa considerada irrelevante* nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, todos os três tipos de ação governamental podem acarretar aumento de despesa, a qual deverá estar:

- adequada com a lei orçamentária anual, ou seja, ser objeto de dotação específica e suficiente, ou estar 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;
- compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e, portanto, em conformidade com as metas e diretrizes previstas nestes atos e que não infrinja qualquer das suas disposições.

Observe-se que a **Lei Complementar nº 101/2000** introduziu o conceito de despesa irrelevante, termo que deve ser considerado em relação ao seu

reduzido valor. Sem dúvida alguma, é um conceito infeliz, posto que, qualquer que seja o seu valor, a despesa é sempre considerada relevante em função da sua contribuição para a produção de um bem ou para a prestação de serviços, ou ainda para a manutenção ou o funcionamento de atividades-meio ou de atividades-fim.

O art. 17 e parágrafos da **Lei Complementar nº 101/2000** tratam das *despesas correntes obrigatórias de caráter continuado*, ou seja, das que se originam de leis, medidas provisórias ou atos administrativos que criam para a entidade a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, as quais deverão observar o seguinte:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor, indicando a origem dos recursos financeiros para o seu custeio;
- comprovação de que a criação ou o aumento não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. O aumento permanente de receita é o que provirá da elevação de quotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; e a comprovação a ser apresentada pelo proponente conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias;
- a execução dessas despesas somente se efetivará após a implementação das medidas já referidas, as quais integrarão os atos que as criarem ou aumentarem, considerando-se aumento da despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Excluem-se da obrigatoriedade da apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro as despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição da República.

A **Lei Complementar nº 101/2000** dedica os artigos 18 a 24, parágrafos, incisos e alíneas respectivos à gestão dos gastos com o pessoal no que respeita aos limites e aos controles que as entidades governamentais deverão obedecer, conforme disposições dos artigos 1º e 2º, do Capítulo I, dessa mesma Lei Complementar.

A **Lei nº 4.320/64** tem os artigos 58 a 70, do Capítulo III – Da Despesa, dedicados exclusivamente aos controles orçamentários e financeiros através dos empenhos obrigatórios, da verificação da certeza de liquidez do credor e dos pagamentos que devem ser feitos por Tesouraria regularmente instituída ou pela rede bancária credenciada, e ainda, como exceção, por adiantamentos ou suprimentos de recursos financeiros a funcionários especialmente designados pela administração.

As alterações no orçamento da despesa na sua execução no exercício para o qual fora elaborado são tratadas na **Lei nº 4.320** nos artigos 40 a 46, parágrafos e alíneas, respectivos, do Título V – Dos Créditos Adicionais, os quais devem ser combinados com os artigos 165, 166 e 167, parágrafos, incisos e alíneas, respectivos, todos da Constituição da República.

Assim, no capítulo da Despesa Pública da **Lei nº 4.320/64**, com exceção do seu art. 59, cujo assunto será tratado no Capítulo do Endividamento, a **Lei Complementar nº 101/2000** não apresentou modificações. Portanto, todas as despesas públicas passarão pelos processos de empenhamentos e liquidações previamente às respectivas extinções pela entidade governamental, independentemente da esfera a que pertença.

Esclareça-se mais uma vez que a **Lei nº 4.320/64**, no seu conteúdo, estabelece normas gerais de direito financeiro para as entidades jurídicas de Direito Público Interno – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal – as quais, por competência constitucional, podem dispor sobre normas específicas para a gestão dos seus gastos, evidentemente, observando sempre as limitações que são impostas pela legislação, como é o caso dos gastos de pessoal.

As normas específicas tratarão do seguinte:

- relações intragovernamentais, ou seja, entre a entidade jurídica central e seus órgãos de administração descentralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista;
- relações intra-Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de observar o mandamento do artigo 168 da Constituição da República.
- institucionalização da gestão de receitas especificadas por fundos especiais, estabelecendo quais as despesas ou obrigações serão atendidas por esses fundos especiais;

- institucionalização dos pagamentos de despesas específicas por adiantamentos ou suprimentos de fundos a funcionários ou servidores especialmente designados;
- institucionalização de pagamentos de obrigações por intermédio da rede bancária credenciada;
- dispensa da emissão do documento Nota de Empenho, nos casos em que as obrigações ou despesas decorrerem de contratos de adesão ou outras situações;
- exame da prestação de contas e relações com o cidadão ou contribuinte;
- outras que estejam de acordo com as normas gerais de direito financeiro e compatíveis com a competência constitucional.

5. DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Este assunto é tratado no art. 25, parágrafos e incisos respectivos da **Lei Complementar nº 101/2000**. Para os efeitos desta Lei, a *transferência voluntária* é entendida como a entrega de recursos financeiros classificáveis como *Despesas Correntes* ou *Despesas de Capital* a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao *Sistema Único de Saúde*.

Geralmente as transferências acima são efetuadas através de convênios firmados entre as entidades federativas – a União, os Estados e os Municípios – sendo classificadas (a) como *Receitas de Transferências Intergovernamentais Correntes* ou *Receitas de Transferências Intergovernamentais de Capital*, segundo as destinações a serem feitas pelas entidades receptoras; e (b) como *Despesas Correntes/Despesas de Custeio* ou *Despesas de Transferências Correntes*, ou como *Despesas de Capital/Investimentos, Inversões Financeiras* ou *Despesas de Transferências de Capital*, quando se tratarem de aplicações feitas pelas entidades receptoras.

A realização da *transferência voluntária* depende do cumprimento de algumas exigências, além das que estejam estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. São as seguintes:

- existência de dotação específica;
- observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

- comprovação, por parte do beneficiário, de 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;
- cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive as por antecipação da receita, de inscrição em Restos a Pagar e a de despesa total com pessoal;
- previsão orçamentária de contrapartida.

No § 2º do art. 25 da **Lei Complementar nº 101/2000** verifica-se a vedação da utilização dos recursos recebidos como *Transferências* em finalidade diversa da pactuada. É uma determinação inócua, porquanto o instrumento que revela a relação jurídica entre as entidades participantes da operação de que trata o presente artigo estabelece em cláusula própria o seu objeto ou o implemento de condição que deverá ser executado a fim de que possa garantir o crédito a que tiver direito.

Por fim, pelo § 3º do art. 25 da referida Lei, toma-se conhecimento de que ficam excetuadas, para fins de aplicação de sanções de suspensão de transferências voluntárias, aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

A **Lei nº 4.320**, por seu turno e de acordo com o seu objetivo, não trata as transferências intergovernamentais com a imposição de regras como faz a **Lei Complementar nº 101/2000** pelas razões já expostas, ou seja, por competir às unidades da Federação, (União, Estados, Municípios e o Distrito Federal), dispor, cada uma no seu âmbito, sobre normas específicas de direito financeiro para as suas operações, extensivas aos seus órgãos de administração descentralizada, considerando as suas peculiaridades.

Sobre as transferências tratadas neste capítulo, a **Lei nº 4.320/1964** dispõe sobre os objetivos e a classificação dessas operações nos §§ 2º e 6º do seu art. 12.

6. DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

A concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, as prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a

participação em constituição ou aumento de capital, constituem as espécies de destinações de recursos públicos para o setor privado.

A destinação destes recursos, feita para atender necessidades de pessoas físicas e jurídicas, deverá ser autorizada por lei específica, bem como atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e estar prevista no orçamento ou nos seus créditos adicionais especiais.

Esta destinação tem o seu tratamento nos artigos 26 a 28 e respectivos parágrafos da **Lei Complementar nº 101/2000**, os quais indicam os respectivos beneficiários, tais como: pessoas físicas, órgãos da administração indireta, (inclusive empresas governamentais cujo objetivo seja a participação na constituição ou aumento de capital), e administração fundacional, excluindo-se, quando no exercício das suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central.

A **Lei nº 4.320/1964**, por sua vez trata essas espécies de destinação de modo separado, tais como as destinadas a:

- **pessoas físicas**, conquanto a lei autorize a classificação dessas despesas como transferências, estas tomam a forma de contribuições porque não exigem a contraprestação direta em bens e serviços;
- **órgãos de administração indireta**, como as autarquias, para as quais as despesas têm tratamento de *transferências operacionais*, sempre com contraprestação direta de bens e serviços e são autorizadas nas respectivas leis de constituição ou em leis específicas posteriores às respectivas constituições;
- **as empresas governamentais públicas ou sociedades de economia mista** que também são classificadas como de administração indireta, dependerão da natureza da operação e do seu objetivo para a obtenção de recursos financeiros da entidade central. Esta movimentação poderá ser classificada como *Despesas de Transferências Correntes* ou *Despesas de Transferências de Capital*. Quando, entretanto, tratar-se de aumento ou constituição de capital, as despesas tomam a forma de *Despesas de Capital/Investimentos* ou de *Despesas de Capital/Inversões Financeiras*, dependendo, exclusivamente, da natureza da atividade desenvolvida pela empresa. Qualquer dessas movimentações deverá sempre ser autorizada em lei.

- **as fundações**, quando instituídas e mantidas pelo Poder Público, terão as suas transferências submetidas ao mesmo tratamento referido para as autarquias.

A **Lei nº 4.320/64** proíbe, entretanto, a destinação de recursos financeiros para empresas privadas, constituídas exclusivamente de capitais privados, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial, conforme se depreende do seu artigo 19. Estas subvenções, porém, têm o tratamento de subsídios, na forma do parágrafo único do artigo 18.

Quanto aos empréstimos, financiamentos, refinanciamentos ou prorrogações de dívidas assumidas, a **Lei nº 4.320/64** trata-os simplesmente como dívidas assumidas, inclusive com relação aos encargos financeiros, comissões e despesas congêneres, não interferindo nos respectivos valores, tenham sido estes estabelecidos em lei ou pelo próprio mercado. Em realidade, este assunto é regulado por ato próprio do Senado Federal, cuja competência está estabelecida na Constituição da República, estando em vigor a Resolução nº 78 de julho de 1.998, com as modificações que lhe foram introduzidas.

Qualquer que seja o caso, impõe-se a necessidade da autorização em lei própria para a concretização da operação, cuja beneficiada, uma pessoa física ou jurídica, não esteja sob controle direto ou indireto da entidade governamental.

Nunca é demais repetir que compete às unidades da Federação, ou seja, à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal, estabelecer as normas específicas relacionadas com as transferências para entidades de direito privado, desde que não venham de encontro às normas gerais de direito financeiro estatuídas pela **Lei nº 4.320/64**.

7. DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

A dívida pública ou o endividamento da esfera governamental tem as suas regras na **Lei Complementar nº 101/2000** nos arts. 29 a 42, parágrafos e incisos respectivos.

As seguintes definições são adotadas pela Lei Complementar:

- **dívida pública consolidada ou fundada:** montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente federado, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para a amortização em prazo superior a doze meses;
- **dívida pública mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive ao Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;
- **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 semelhantes, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equiparase, ainda, à 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 da Lei Complementar;
- **concessão de garantias:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;
- **refinanciamento da dívida mobiliária:** emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária. O refinanciamento do principal 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 da atualização monetária;
- **operações de crédito de prazo inferior a doze meses,** cujas receitas tenham constado do orçamento.
- **precatórios judiciais** não pagos durante a execução do orçamento em que **houver sido** incluídos integram este conjunto de dívidas, para fins de aplicação dos limites previsto na legislação pertinente.

A **Lei Complementar nº101/2000** veda 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 para suas entidades de administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, excetuando-se, entretanto, desta vedação, as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades de administração indireta, desde que não se destinem a:

- financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
- refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

A **Lei Complementar nº 101/2000** equipara a operação de crédito e também veda:

- a 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;
- recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
- assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;
- assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

A **Lei nº 4.320** não dispõe sobre normas disciplinadoras da dívida pública ou do endividamento público, como as da **Lei Complementar nº 101/2000**, talvez porque à época da sua promulgação, o endividamento não tivesse assumido as proporções assustadoras do presente. A outra razão está no fato de ser competência constitucional do Senado da República estabelecer essas normas disciplinadoras, as quais se materializam nas suas Resoluções.

A **Lei nº 4.320/64**, conforme o seu Capítulo III, já classificava a dívida pública – assumida através de contratos ou da emissão de títulos, ou ainda através da confissão de dívidas, – como *dívida fundada*, operação de crédito, autorizada por lei específica, com prazo superior a doze meses, cujo produto se destinasse ao financiamento de obras e serviços ou ao atendimento de desequilíbrio orçamentário identificado na elaboração do orçamento. Evidentemente, trata-se de uma operação vinculada a uma obra ou a um serviço, de execução e efeitos a longo prazo.

A *operação de crédito por antecipação da receita* tem a mesma função da estabelecida no art. 7º, II, da **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, ou seja, atender a insuficiências de caixa durante o exercício financeiro.

Quanto aos limites, garantias, contragarantias, recondução da dívida aos limites previamente fixados, suas regras estão estabelecidas em Resoluções do Senado da República, conforme competência constitucional e também regulamentados na **Lei Complementar nº 101/2000**, como já mencionado várias vezes.

O dispositivo mais polêmico deste capítulo é o art. 42 e seu parágrafo único, a seguir transcritos:

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

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

Do conteúdo do dispositivo acima mencionado, os seguintes conceitos podem ser destacados:

- **titular de Poder**, o agente público legalmente habilitado através de eleições populares ou pelos seus pares para assumir direitos e obrigações em nome da entidade;
- **titular de órgão**, o agente legalmente habilitado por delegação de competência para assumir direitos e obrigações em nome da entidade;
- **obrigação de despesa**, que em realidade se inicia com o ato de empenhar, conforme dispõe o artigo 60 e seus parágrafos da **Lei nº 4.320/64**. Por este dispositivo, é vedada a realização de despesa, ou seja, a execução de contratos ou convênios ou o pagamento de obrigações determinadas por leis específicas sem o prévio empenho, caracterizando, desta forma, a vinculação do crédito orçamentário àqueles instrumentos de relações jurídicas ou à lei;
- **que não possa ser cumprida integralmente dentro dele**, é uma restrição imposta à despesa governamental para facilitar a transição governamental. O cumprimento integral no período a que se refere o art. 42 da **Lei Complementar nº 101/2000** é verificado previamente à execução do contrato, pelo processo de liquidação na forma dos artigos 58, 62 e 63 e §§ da **Lei nº 4.320/64**, a fim de evitar a assunção de obrigações

acima da capacidade financeira e de transferir o seu pagamento para a responsabilidade do sucessor.

- **disponibilidade de caixa**, valor em moeda existente e disponível em caixa de movimentação livre ou vinculada a operações conveniadas ou determinadas por lei;
- **efeitos do dispositivo**, que se fazem efetivos nos últimos dois quadrimestres do mandato.

O disposto pelo art. 42 da **Lei Complementar nº 101/2000**, conforme se verifica, não pode ser analisado isoladamente. É preciso levar em conta o que dispõem os artigos 35, I e II, 48, 58, 59, 60, 62 e 63 e parágrafos da **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

Observe o leitor que, com exclusão do artigo 59 da **Lei nº 4.320/64**, há uma perfeita sintonia entre os demais artigos desta lei com o artigo 42 e o seu parágrafo único da **Lei Complementar nº 101/2000**.

O art. 59 da **Lei nº 4.320/64** estabelece nos seus parágrafos o período para os empenhos a serem realizados pelos Prefeitos Municipais no último mês do mandato, ficando ressalvados os casos comprovados de calamidade pública. Entretanto, conforme se verifica, este dispositivo foi alterado pela **Lei Complementar nº 101/2000** através do seu art. 42 e seu parágrafo único.

Em síntese, o artigo 42 da **Lei Complementar nº 101/2000** estende a obrigação de respeito a prazos a todos os titulares de Poder e de órgãos e estabelece novos procedimentos para a assunção de obrigação de despesa no último ano de mandato.

8. DA GESTÃO PATRIMONIAL

A **Lei Complementar nº 101/2000** estabelece regras sobre a gestão patrimonial nos seus artigos 43 a 47, parágrafos e incisos respectivos, os quais se referem às seções *Das Disponibilidades de Caixa*, *Da Preservação do Patrimônio Público* e *Das Empresas Controladas pelo Setor Público*.

A **Lei Complementar nº 101/2000** no seu art. 47, *caput*, estabelece que a empresa controlada pelo Poder Público que firmar contrato de gestão em que se fixem 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 da República.

Toda e qualquer entidade governamental, entretanto, seja ela de direito público interno, seja de direito privado, como as empresas governamentais, são dotadas de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira, orçamentária e patrimonial, conforme disposições do art. 173, parágrafos e incisos respectivos, da Constituição da República.

A **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, em toda a sua extensão, trata dos mesmos assuntos de modo implícito, sem entrar nos detalhes específicos como faz a **Lei Complementar nº 101/2000**. E, pelas razões já expostas, deixa as normas específicas às unidades da Federação, consideradas as respectivas particularidades.

Entretanto, há que se destacar as seguintes disposições estabelecidas nos artigos 44 e 45 da **Lei Complementar nº 101/2000**, conforme se explicitam a seguir:

- **no art. 44** toma-se conhecimento da vedação da aplicação de *receitas de capital* originadas em alienações de bens e direitos no financiamento das *despesas correntes* da entidade, salvo se determinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Aqui surge a velha polêmica: o que é mais importante, as *Despesas Correntes/Despesas de Custeio* ou as *Despesas de Capital/Investimentos*? É claro e notório que os propósitos da Lei Complementar, além da redução do *déficit* público, são de garantir os recursos financeiros necessários à extinção de dívidas a longo prazo assumidas pela entidade governamental, na mesma proporção do montante desses recursos. Agindo assim, o **valor** do Patrimônio Público estará, sem dúvida alguma, preservado.

Parece-nos, entretanto, que a manutenção de um sistema de controle interno planejado e organizado, e determinado pela **Lei nº 4.320/64** em conjunto com o que dispõe o art. 74 e parágrafos da Constituição da República, visa exatamente o que determina a Lei Complementar, ou seja, à preservação da integridade do Patrimônio Público e pô-lo em condições de utilização permanente na execução dos programas governamentais.

A **Lei nº 4320/64** não impõe regras restritivas ao uso dos recursos financeiros oriundos de alienações de bens e direitos e classificados como *receitas de capital*. E nem poderia ser de outra forma, já que estatui normas gerais de direito financeiro, deixando a decisão a cargo das

unidades federativas, mediante a adoção de normas específicas, conforme vimos mencionando a todo momento. Na **Lei Complementar nº 101/2000**, entretanto, esta decisão parece-nos que já foi tomada.

- o **art. 45**, introduz uma medida altamente salutar, ou seja, veda a possibilidade de se realizar novos projetos enquanto não estiverem adequadamente atendidos os anteriores e contemplados os recursos destinados à conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sem dúvida alguma, esta regra é altamente benéfica. Trata-se, de uma inovação visando à preservação da integridade do Patrimônio Público (em que pese a unidade da Federação ter competência constitucional para impor restrições à execução de obras que caracterizem desperdícios). Essa medida possibilitará a redução ou até mesmo a extinção dos desperdícios desde que, reafirma-se, seja planejado, organizado e mantido o sistema de controle interno.

9. DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

O capítulo, composto dos artigos 48 ao 59, parágrafos, incisos e alíneas, respectivos, da **Lei Complementar nº 101/2000**, é dedicado a três temas importantes: *Transparência, Controle e Fiscalização da Gestão Fiscal*.

A *transparência* é assegurada através dos planos, orçamentos, da lei de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas, do parecer prévio respectivo e dos relatórios periódicos de execução orçamentária e de gestão fiscal e das versões simplificadas desses documentos, aos quais será dada ampla divulgação.

Tais instrumentos serão postos à disposição do contribuinte para que, mediante incentivo à sua participação em audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, ele exerça os seus direitos de cidadão no controle e na fiscalização das contas públicas.

O *controle* é a função pela qual a administração e o próprio contribuinte verificam que os propósitos, os objetivos, as metas e os recursos ou insumos a eles destinados, foram, respectivamente, alcançados e devidamente utilizados com eficiência e eficácia.

A *fiscalização* é a ação resultante do exercício do controle através da qual o governo e a população certificam-se do legal e legítimo emprego dos recursos financeiros da entidade governamental, impondo, inclusive, punições quando for detectada malversação desses recursos financeiros pelos agentes da administração pública.

A **Lei nº 4.320** de 17 de março de 1964, ao longo dos seus dispositivos também se ocupa de tais temas, ainda que de forma geral, mediante as quais assegura às esferas governamentais estabelecimento, para si, de normas específicas em razão das respectivas peculiaridades, como já fartamente mencionadas.

Aliás, a participação popular no controle e na fiscalização das contas governamentais é explicitada, também, na Constituição da República, em seu art. 31 e parágrafos.

10. DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

As disposições finais e transitórias da **Lei Complementar nº 101/2000**, tratam através dos seus artigos 60 a 73, parágrafos, incisos e alíneas respectivos, dos seguintes assuntos:

- **lei estadual ou municipal**, que poderá fixar limites inferiores àqueles previstos para as dívidas consolidadas, operações de crédito e concessão de garantias;
- **os títulos da dívida pública**, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda. Os títulos oferecidos para garantias de outras operações dependerão de lei, com o respectivo valor econômico definido pelo Ministério da Fazenda;
- **os Municípios** poderão contribuir para as despesas de custeio de outras entidades federativas se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias, dotação no orçamento e convênio, acordo, ajuste ou outro equivalente, conforme a sua legislação;
- **aos Municípios** com população igual ou inferior a 50.000 habitantes é facultado optar por: (a) aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre; (b) divulgar semestralmente o relatório de gestão

fiscal e as demonstrações de que trata o art. 63 e (c) elaborar os anexos de *metas fiscais* e de *riscos fiscais* da lei de diretrizes orçamentárias e a *demonstração da compatibilidade dos orçamentos* com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º até o quinto exercício seguinte ao da publicação da **LC 101/2000**;

- **a União** prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vista ao cumprimento das normas da LC;
- **o acompanhamento e a avaliação**, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por *conselho de gestão fiscal*, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade visando: (a) à harmonização e coordenação entre os entes da Federação; (b) à 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; (c) à adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrações da gestão fiscal, bem como ao estabelecimento de normas e padrões mais simples para os Municípios de pequeno porte, além de outras disposições necessárias ao controle social;
- a criação do **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;
- **a despesa com serviços de terceiros** dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da *receita corrente líquida*, à do exercício anterior à entrada em vigor da Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte;
- **as penalidades às infrações** aos dispositivos da Lei Complementar serão aplicadas conforme dispõe a legislação pertinente.

As disposições finais da **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964, tratam de assuntos coerentes com os objetivos desta lei, não tendo sido alteradas na sua estrutura pelas disposições da **Lei Complementar nº 101/2000**. Portanto, continua em vigor.