

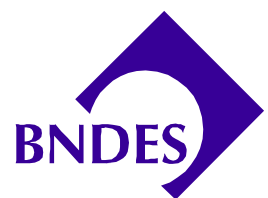
Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 1
Traçando um Panorama Geral
da Lei de Responsabilidade Fiscal

1



LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Estudo em Grupos de Aprendizagem

UNIDADE DE ESTUDO 1

Traçando um Panorama Geral da Lei de Responsabilidade Fiscal

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 a apoiar a implantação da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, inclusive para efeito de atendimento do disposto em seu art. 64.

Esta série e os demais estudos que divulgamos não dispensam uma leitura atenta do texto legal nem a adoção dos mecanismos necessários para o efetivo cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente os contatos e consultas junto ao respectivo Tribunal de Contas, responsabilidade indelegável de todo administrador público.

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



UNIDADE DE ESTUDO 1
Traçando um Panorama Geral
da Lei de Responsabilidade Fiscal

Publicação elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sob o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral	Tereza Cristina Baratta
Coordenação Técnica	Heraldo da Costa Reis
Coordenação Executiva	Gleisi Heisler Neves
Coordenação Editorial	Sandra Mager
Conteúdo Técnico	Marcos Flávio R. Gonçalves (2ª, 3ª, 4ª e 5ª Seções) Marlene Fernandes (1ª Seção)
Redação Pedagógica	Cláudia Maria das Mercês Paes Ferreira Landim
Revisão de Texto	Fátima Caroni
Projeto Gráfico Ltda.	Clan Design Programação Visual e Desenho Industrial
Diagramação	Claudio Fernandes Emmanuel Khodja

FICHA CATALOGRÁFICA

Gonçalves, Marcos Flávio R.

Traçando um panorama geral da Lei de Responsabilidade Fiscal / Marcos Flávio R. Gonçalves, Marlene Fernandes. Coordenação de Heraldo da Costa Reis, Tereza Cristina Baratta, Gleisi Heisler Neves. — Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

72 p. (Lei de Responsabilidade Fiscal — Estudo em grupos de aprendizagem — Unidade de Estudo, 1).

1- Responsabilidade fiscal. I- Fernandes, Marlene. II- Reis, Heraldo da Costa. III- Baratta, Tereza Cristina. IV- Neves, Gleisi Heisler. V- Instituto Brasileiro de Administração Municipal. VI- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

336 (CDD 15. ed.)

UNIDADE DE ESTUDO 1

Traçando um Panorama Geral da Lei de Responsabilidade Fiscal

Mensagem ao Participante

Toda lei tem uma história; enquadra-se em determinado contexto; possui objetivos abrangentes e específicos; passa por um processo de elaboração, que revela como suas idéias repercutem na sociedade; e, finalmente, interage com outras leis.

É preciso conhecer bem esses aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para se poder melhor entender seu espírito, objetivos e aplicá-la com resultados efetivos.

Um aspecto, que nem sempre vem merecendo a devida atenção, é o fato de a LRF ser integrante do processo de Reforma do Estado, visando ao equilíbrio das finanças públicas, não como fim em si mesmo, mas como meio de assegurar condições de governança com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável.

Outro, é o fato de essa lei vir a complementar ou reforçar dispositivos sobre finanças públicas já existentes no ordenamento jurídico em vigor. Daí a importância de se analisar suas inter-relações com outras leis.

Objetivos Gerais

- ◆ Inserir a LRF no contexto da Reforma do Estado.
- ◆ Destacar a importância da LRF para o desenvolvimento local sustentável.
- ◆ Enfatizar a contribuição da gestão fiscal responsável para a governança urbana.
- ◆ Comentar a tramitação e os propósitos básicos da LRF.
- ◆ Demonstrar a relação da LRF com outras leis em vigor.
- ◆ Comentar o exercício do controle sobre a Administração em suas diversas modalidades.
- ◆ Explicar alguns fundamentos do processo legislativo.

SUMÁRIO

Seção 1 — A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Reforma do Estado e a Governança Urbana	5
Seção 2 — A Tramitação e os Propósitos da Lei de Responsabilidade Fiscal	16
Seção 3 — A Relação da Lei de Responsabilidade Fiscal com outras Leis	24
Seção 4 — O Controle da Administração	40
Seção 5 — As Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo	53
Espaço Exclusivo do Participante	60
Chave de Respostas dos Exercícios	62
Glossário	66
Bibliografia	69

Seção 1

A Mensagem nº 485, encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 1999, capeou o Projeto de Lei que recebeu o nº 18/1999 e veio a se transformar na Lei Complementar nº 101, promulgada em 4 de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União do dia 5 de maio do mesmo ano. Essa lei tornou-se mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O projeto em questão integrava um conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal, cujo objetivo é **"a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao PIB da economia"**¹.

A iniciativa do Governo Federal ao elaborar uma lei com tal conteúdo se insere em um projeto maior, o da Reforma do Estado.



É um processo complexo, multidimensional e sistemático de mudanças nos objetivos e funções do Estado, no modo como se estrutura, administra e funciona, enfatizando suas inter-relações com a vida econômica e social.

Essas mudanças visam ao enfrentamento da crise que o Estado brasileiro vem sofrendo, principalmente a partir da década de 1980, cujos aspectos mais visíveis são:

- ◆ a crise econômica, evidenciada pelo esgotamento da estratégia de desenvolvimento que vinha sendo praticada no país, caracterizada por forte intervenção estatal na economia;
- ◆ a crise fiscal, manifesta na perda da capacidade financeira do Estado para atender aos anseios, necessidades e demandas da população, em consequência de seu elevado grau de endividamento e da desorganização das contas públicas, atingidas por sucessivos déficits;
- ◆ a crise da Administração Pública, cujo modo de funcionamento burocrático (lento, formalista, centralizado, oneroso etc.) foi considerado incompatível com as exigências dos tempos modernos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado² propôs a transformação da Administração Burocrática em Administração Gerencial, muito mais ágil e dinâmica, bem como centrada na qualidade dos serviços públicos e no atendimento à população.

¹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999 (do Poder Executivo). Mensagem nº 483/1999. Projeto que regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 13 abr. 1999. p. 15.154.

² PLANO diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. p. 16.



A intenção do Governo Federal foi contribuir para a implantação de medidas consideradas inadiáveis no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como:

- ◆ ajustamento fiscal duradouro;
- ◆ reformas econômicas orientadas para o mercado;
- ◆ reforma da previdência social;
- ◆ inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais;
- ◆ reforma do aparelho do Estado para aumentar sua "governança".

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, tem por objetivo específico melhorar a qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas da União, dos Estados e dos Municípios. Mas a Exposição de Motivos Interministerial, contida na Mensagem do Presidente da República que encaminha o Projeto de Lei do Executivo ao Congresso Nacional, esclarece os objetivos mais amplos da iniciativa federal: assegurar a estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável do país.



É o processo de desenvolvimento que assegura a utilização dos recursos naturais e econômicos do país no atendimento das necessidades das gerações presentes, sem esgotar as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras³.

Esse conceito foi sendo progressivamente ampliado para todos os campos das atividades humanas, envolvendo as diversas dimensões do desenvolvimento. A Agenda 21, aprovada na Conferência Rio 92, reflete, em seus princípios, compromissos e estratégias de ação, essa visão mais abrangente de sustentabilidade. Segundo ela, o desenvolvimento sustentável é um compromisso mundial e a meta a ser perseguida em todos os níveis, do global ao local.

³ Conceito definido pelo Relatório Brundtland "Nosso Futuro Comum", que subsidiou as discussões e as decisões tomadas pelos Chefes de Estado participantes da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Esta conferência tornou-se mais conhecida como Rio 92.

No caso das cidades, a proposta da Agenda 21 Brasileira⁴ já trabalha com um conceito ampliado de sustentabilidade urbana, envolvendo as múltiplas dimensões do desenvolvimento: social, econômica, ambiental, cultural, ética e humanística, política e institucional.

Neste sentido, fica claro que a promoção do desenvolvimento sustentável, um dos objetivos da LFR, envolve ações, de diversas naturezas, do governo e da sociedade local, dirigidas para a transformação das nossas cidades em cidades sustentáveis.



São aquelas em que as formas de produção e consumo de bens e serviços e a utilização dos recursos naturais, construídos, culturais, sociais e econômicos ocorrem de forma sustentável.

Muito antes do desenvolvimento sustentável ser conceituado e reconhecido como um problema global, os governos locais vivenciavam, no seu dia-a-dia, as dificuldades resultantes de um modelo de desenvolvimento, adotado por seus governos nacionais, que era econômica, social e ambientalmente insustentável.

Seguindo as tendências dos governos locais, em todo o mundo, os Municípios brasileiros, mais sensíveis às questões ambientais, têm procurado adotar, em nível local, os princípios e as estratégias de ação da Agenda 21, tomando a iniciativa de formular suas Agendas 21 locais, através de processos amplamente participativos, antecipando-se, assim, à iniciativa da União.

Neste sentido, entende-se a importância estratégica da LRF para os Municípios, não como um instrumento de cerceamento à ação ou de punição dos dirigentes locais, mas como uma premissa básica para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

Em um país predominantemente urbano, como o Brasil, dotado de uma vasta e diversificada rede urbana, as cidades são os centros propulsores do desenvolvimento social, econômico e cultural do país, uma vez que concentram as atividades de produção e consumo de bens e serviços necessários ao bem-estar social e à qualidade de vida da população urbana e rural.

Segundo as avaliações realizadas pelas Nações Unidas, no mundo todo, as tendências de urbanização são irreversíveis. Mas os governos, em todos os níveis, particularmente nos países em desenvolvimento, têm demonstrado uma capacidade limitada de lidar com essas transformações na ocupação do seu território.

Os diagnósticos disponíveis no país indicam que as cidades brasileiras apresentam um quadro preocupante de crescente deterioração das condições de vida, moradia e trabalho da população e da economia urbana.

⁴ A Agenda 21 Brasileira é o Plano Nacional de Ação que reflete os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil com a implementação daquele Plano Global de Ação no território nacional. A proposta da Agenda 21 Brasileira está sendo amplamente divulgada e discutida pelo Ministério do Meio Ambiente com todos os segmentos do governo e da sociedade, através de seminários regionais realizados em todo o país.

Entre as principais causas dessa deterioração urbana podem-se apontar:

- ◆ elevados déficits habitacionais;
- ◆ carência de serviços sociais e urbanos;
- ◆ degradação do meio ambiente;
- ◆ baixa produtividade das atividades econômicas;
- ◆ desemprego;
- ◆ marginalização social;
- ◆ violência urbana.

Todas essas causas levam ao agravamento da pobreza urbana e das desigualdades sociais.

Os problemas urbanos, é bom lembrar, também contribuem para o agravamento das condições de vida da população rural e afetam o desenvolvimento da economia rural, uma vez que as cidades são os centros de produção e comercialização de bens e serviços que atendem às necessidades dos que vivem e trabalham nas áreas rurais do Município. Esses são os desafios a serem enfrentados pelos Municípios para que, através do desenvolvimento sustentável, as cidades brasileiras sejam mais saudáveis, seguras, produtivas e socialmente justas.

Os Municípios brasileiros têm demonstrado uma grande dose de responsabilidade e criatividade na busca de soluções adequadas aos desafios da urbanização, com o objetivo de reverter os indicadores de deterioração urbana e degradação social, econômica e ambiental das cidades, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Mas a fragilidade das finanças públicas e as necessidades de ajuste do déficit fiscal do setor público têm afetado a capacidade de financiamento (da União, dos Estados e dos Municípios) dos investimentos dirigidos ao atendimento das necessidades sociais nos campos da habitação, do saneamento básico, do transporte público e da gestão urbana.

Assim sendo, cumpre melhorar a gestão fiscal, em todos os níveis de governo, na perspectiva de que sejam gerados novos recursos para a sustentação dos investimentos públicos necessários à melhoria das condições de vida da população urbana na perspectiva do desenvolvimento local sustentável.

Em consequência do processo de descentralização das políticas públicas, fortalecido pela Reforma do Estado, e da conjuntura social e econômica do país, os Municípios tiveram que assumir novos encargos e funções no atendimento das demandas por serviços sociais e urbanos.

Em face do agravamento da pobreza urbana e do desemprego, novas demandas surgiram nos últimos anos para os governos locais, ampliando o seu papel tradicional de prestador de serviços. As transformações recentes na economia nacional e nos processos de urbanização e de desenvolvimento das cidades levaram os governos locais a desempenhar um novo papel: o de agente de fomento do desenvolvimento local.

Dentro desta nova visão do Poder Local⁵, várias Prefeituras Municipais têm-se apoiado nas práticas de planejamento estratégico, envolvendo todos os agentes econômicos e sociais e lideranças políticas e comunitárias que atuam no território do Município.

⁵ A idéia de Poder Local compreende a noção de rede de relações sociais que se estrutura em determinado território e envolve múltiplos atores com seus diferentes e muitas vezes contraditórios interesses e formas de atuação. O Governo Municipal, embora exerça um papel importante, é um dos atores nesta rede de poder.



Através do planejamento estratégico busca-se construir coletivamente uma imagem do futuro da cidade, a partir da identificação de obstáculos, oportunidades e potencialidades de desenvolvimento local sustentável. No processo, definem-se objetivos, prioridades, metas, recursos e responsabilidades de cada ente público, empresa privada, organização social e da própria comunidade na promoção do desenvolvimento.

Naturalmente, esse propósito comum para ser alcançado em sua plenitude exige o equilíbrio das finanças públicas, sem o que a capacidade de investimento público fica seriamente afetada. A mobilização de novos recursos próprios ou de empréstimos, necessários à implementação da estratégia de desenvolvimento local sustentável, depende da disciplina fiscal e da capacidade de endividamento do Município.

Por outro lado, a atração de novos investimentos do setor produtivo, geradores de emprego e renda para a população, e de novas receitas tributárias para o Município também depende de uma gestão fiscal responsável, transparente, eficiente e confiável.

Importante ressaltar que o planejamento estratégico orienta, mas não substitui, o Plano Diretor do Município, instrumento básico da Política Urbana Municipal, cuja elaboração e aprovação em lei é obrigação do Município, nos termos da Constituição Federal.

Tanto a formulação do planejamento estratégico quanto a elaboração do Plano Diretor têm como princípio e método de trabalho assegurar a participação popular. Os pressupostos democráticos do planejamento e da gestão das cidades dão ênfase especial à participação popular.

Vale lembrar que a participação popular também é um dos princípios da Agenda 21 para o alcance dos objetivos do desenvolvimento local sustentável.

Consagrada na Constituição Federal de 1988, a participação popular é assegurada pelos dirigentes municipais através de audiências e consultas públicas, referendo popular, plebiscito, representação em órgãos e instâncias colegiadas, entre outras formas de fortalecimento da cidadania. O reconhecimento pelos constituintes dos direitos dos cidadãos foi reforçado pelo dispositivo constitucional que reconhece e regula a iniciativa de projeto de lei por ação popular.

No entanto, a viabilidade da participação popular requer o acesso público às informações necessárias ao efetivo exercício de seu direito de cidadania.

Coerente com esses princípios, a Seção I do Capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal determina, com vistas a assegurar a transparência da gestão fiscal, que sejam dados ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, aos documentos referentes ao planejamento e à execução orçamentária e à prestação de contas, e incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas.

Antecipando-se ao dispositivo da LRF, vários Municípios vêm adotando a prática do orçamento participativo⁶, cujos bons resultados têm recebido avaliações positivas no Brasil e no exterior. A ampla divulgação dessa prática tem contribuído para a sua disseminação no país e o seu aperfeiçoamento. O orçamento participativo é um instrumento que busca a efetiva participação popular nas decisões sobre as prioridades de investimentos para o desenvolvimento local.

⁶ Como será tratado na Unidade de Estudo 3, existem variações adotadas por diferentes Administrações Municipais, mas essencialmente a prática do orçamento participativo, como princípio, baseia-se na consulta popular para definição das prioridades a serem incluídas na proposta orçamentária do Executivo.

Cabe ressaltar que, segundo o Estatuto da Cidade⁷, o Plano Diretor é parte integrante do planejamento municipal e suas prioridades e proposições devem ser incorporadas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

O art. 67 do mencionado Estatuto dispõe que: **"A aprovação pela Câmara Municipal da lei do Plano Diretor, e de suas alterações ou revisões, da lei do Plano Plurianual, da lei de Diretrizes Orçamentárias e da lei e do Orçamento Anual será precedida por audiência pública."**

Em resumo, considerando o acima exposto, pode-se afirmar que através do exercício da responsabilidade fiscal, nos termos da lei, o Poder Local estará não só aprimorando a gestão

A partir da aprovação da Agenda Habitat⁸, melhorar a governança urbana tem-se tornado a principal prioridade em muitos países em desenvolvimento, como forma de fortalecer o funcionamento dos governos locais, a descentralização das políticas públicas e a participação popular.



"Governança se refere à maneira pela qual o poder é exercido na gestão de recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento" (Banco Mundial,

"Boa governança e desenvolvimento humano são indivisíveis. Boa governança é um ingrediente necessário para atingir o crescimento e o desenvolvimento eqüitativo e sustentável"

"Governança diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses" (Eli Diniz)⁹.

É um conceito recente no campo da Administração Pública, em geral, e particularmente no que se refere às cidades. Assim, cada agência de desenvolvimento trabalha com uma definição própria, muito embora todos os conceitos se aproximem, vinculando a governança ao processo de desenvolvimento.

Em conclusão, governança urbana é um conceito que cobre uma ampla faixa de objetivos de desenvolvimento, tais como sociedade civil mais forte, mais democracia e direitos humanos, governos mais responsáveis e transparentes, mais controle social, entre outros.

⁷ Denominação original do Projeto de Lei nº 5.788, de 1990, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana, mantida no Substitutivo da Câmara dos Deputados. O Estatuto da Cidade encontra-se em tramitação no Congresso Nacional.

⁸ A Agenda Habitat é o Plano Global de Ação aprovado pelos Chefes de Estado participantes da Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, realizada na cidade de Istambul em 1996.

⁹ DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, v. 120, nº 2, p. 5-19, maio/ago. 1996.

O equilíbrio nas finanças públicas é condição necessária para a governança urbana, mas ele não garante, de per se, a retomada do desenvolvimento sustentável do país.

A cooperação governamental, em todos os níveis e esferas de Poder, a articulação com a sociedade organizada e a participação popular são componentes fundamentais para definir, de forma democrática, os pressupostos, os objetivos, as prioridades e os instrumentos que permitirão assegurar um desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável de acordo com os recursos humanos, tecnológicos, naturais e econômicos disponíveis no país.

Ao Município cabe exercer um importante papel nesse processo, considerando que a luta pelo desenvolvimento será ganha ou perdida principalmente nas cidades¹⁰. Nelas estão concentrados, por um lado, os recursos mais promissores e, por outro lado, os maiores e mais críticos problemas a serem superados, na perspectiva do desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Segundo as estatísticas nacionais disponíveis, cerca de 80% da população brasileira vivem em cidades, onde são gerados 90% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

EXERCÍCIOS - Seção 1

Quanto aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, numere a coluna da direita de acordo com a da esquerda.

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 1. Específicos | a) () Assegurar a estabilidade de preços. |
| 2. Mais amplos | b) () Melhorar a qualidade da gestão fiscal. |
| | c) () Melhorar o equilíbrio das finanças públicas do Município. |
| | d) () Assegurar a retomada do desenvolvimento sustentável do país. |

Assinale com (X) a única resposta que responde, corretamente, à afirmação:

Antes da adoção do conceito de desenvolvimento sustentável, os Governos Municipais enfrentavam as dificuldades de dar conta de um desenvolvimento

- a) () financeiro, global e economicamente insustentável.
- b) () econômico, social e ambientalmente insustentável.
- c) () economicamente sustentável, mas insustentável social e ambientalmente.
- d) () financeiramente insustentável, mas sustentável social e economicamente.

Quanto ao quadro urbano brasileiro, marque (F) diante das afirmações que você considerar falsas e (V) se as considerar verdadeiras.

- a) () Diagnósticos disponíveis indicam que as cidades brasileiras apresentam um quadro preocupante de deterioração das condições de vida.
- b) () A deterioração atinge menos as condições de moradia e de trabalho da população e da economia urbana.
- c) () A deterioração urbana contribui para o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais.
- d) () A deterioração das condições de vida urbana não afeta a vida rural.
- e) () O desenvolvimento sustentável permitirá que as cidades brasileiras sejam mais saudáveis, seguras, produtivas e socialmente justas.
- f) () As cidades são os centros de produção e comercialização de bens e serviços que atendem às necessidades dos que vivem e trabalham nas áreas rurais do Município.

Complete as lacunas das frases abaixo, considerando as causas da deterioração urbana.

Elevados _____ habitacionais; _____ serviços sociais e urbanos; degradação _____; _____ produtividade das atividades econômicas; _____; marginalização _____; e _____ urbana.

Responda à pergunta: **Que nome se dá ao seguinte conceito enunciado abaixo?**

É o processo de desenvolvimento que assegura a utilização dos recursos naturais e econômicos do país no atendimento das necessidades das gerações presentes sem esgotar as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras.

Complete a lacuna das frases, considerando, respectivamente, a importância estratégica da LRF para os Municípios e o conceito de governança.

I. Não é um instrumento de cerceamento ou _____ dos dirigentes locais, mas uma premissa básica para a promoção _____.

II. Os vários conceitos de "governança", no fundo, estão vinculados ao _____.

Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, a cada uma das afirmações propostas.

I. O equilíbrio das finanças públicas é condição necessária para a governança urbana, mas

- a) () não garante, sozinho, a retomada do desenvolvimento sustentável.
- b) () não garante o sucesso do desenvolvimento sustentável.
- c) () não garante o desenvolvimento sustentável no âmbito rural.
- d) () só permite a retomada do desenvolvimento sustentável na própria área urbana.

II. Os recursos mais promissores e, por outro lado, os maiores e mais críticos problemas a serem superados, na perspectiva do desenvolvimento sustentável, estão concentrados

- a) () no meio rural e no urbano.
- b) () nas cidades.
- c) () nos Estados.
- d) () nas capitais estaduais.

III. Um desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável depende

- a) () dos recursos tecnológicos, naturais e financeiros disponíveis no país.
- b) () dos recursos humanos, naturais, econômicos e ambientais disponíveis no país.
- c) () dos recursos humanos, tecnológicos, naturais e econômicos disponíveis no país.
- d) () dos recursos políticos, econômicos, financeiros, ambientais e tecnológicos disponíveis no país.

IV. A cooperação governamental, em todos os níveis e esferas de Poder, a articulação com a sociedade organizada e a participação popular são componentes fundamentais para

- a) () o desenvolvimento sustentável.
- b) () o desenvolvimento financeiro, pela aplicação da LRF.
- c) () o desenvolvimento econômico que permita a autonomia do país.
- d) () o desenvolvimento tecnológico.

V. De acordo com a legislação que se encontra tramitando no Congresso Nacional, a aprovação, pela Câmara Municipal, da Lei do Plano Diretor, da Lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual tem uma exigência específica, a saber:

- a) ser consultado o Prefeito.
- b) ser consultado o Ministério Público.
- c) ser precedida de audiência pública.

Mencione quatro das dimensões, segundo proposta da Agenda 21 Brasileira, que se referem ao conceito amplo de sustentabilidade urbana.

Responda à seguinte pergunta:

Em que campos da política urbana se destacam as grandes necessidades da população de um Município que exigem atuação prioritária dos governos?

Na coluna da esquerda, são feitas perguntas cujas respostas se encontram na coluna da direita, em ordem aleatória. Numere a segunda coluna de acordo com a primeira.

1. Qual a consequência, para os Municípios, do processo de descentralização das políticas públicas?

2. Agravando-se a pobreza e o desemprego, os Governos Locais passaram a ser mais solicitados. Que papel tiveram que ampliar?

3. E que novo papel passaram a desempenhar?

4. Na promoção do desenvolvimento sustentável, o que é preciso definir?

5. Quais são os agentes que promoverão o desenvolvimento sustentável do Município?

6. Qual é o instrumento básico da Política Urbana Municipal?

7. Que lei obriga a elaboração deste instrumento básico?

8. A que dão ênfase especial os pressupostos democráticos do planejamento e da gestão municipal?

a) O da sua tradicional função de prestador de serviços.

b) A Constituição Federal.

c) O de agente de fomento do desenvolvimento local.

d) Objetivos, prioridades, metas, recursos e responsabilidades.

e) O Plano Diretor do Município.

f) Tiveram que assumir novos encargos e funções para atender às demandas por serviços sociais e urbanos.

g) Cada ente público, empresa privada, organização social e a própria comunidade.

h) À participação popular.

Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, à intenção maior do Governo Federal, ao elaborar a LRF.

- a) () Reforma do Estado.
- b) () Governabilidade municipal.
- c) () Auto-suficiência de Estados e Municípios.
- d) () Garantia de uma governança eficiente.

Complete a lacuna das seguintes frases:

I. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado tem como um de seus objetivos fundamentais transformar a estrutura estatal burocrática numa estrutura

_____.

II. Ao ter como meta aumentar a "governança" dos Municípios, por exemplo, A LRF pretendia, com isso, aumentar sua capacidade de

Confira suas respostas nas páginas 62 e 63.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 2

O Projeto de Lei Complementar nº 18/1999 (PLC 18/1999) ingressou na Câmara Federal contendo 111 artigos. Em face de sua importância, essa Casa Legislativa constituiu uma Comissão Especial para seu exame, tendo o Projeto percorrido, como manda o Regimento Interno, outras Comissões de Deputados, recebendo aqui e ali reparos e sugestões.

Ao tramitar na Câmara Federal, o PLC nº 18/1999 foi sendo alterado, seja por propostas dos próprios Deputados, seja porque o Relator acatou sugestões oferecidas pelos administradores, políticos e especialistas que fizeram exposições na Comissão Especial.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) teve a oportunidade de manifestar-se nessa Comissão, convidado por seu Presidente, e ofereceu algumas contribuições ao Relator, que incorporou parte delas. Uma destas diz respeito ao artigo original do Projeto de Lei, que vedava à União e aos Estados destinar recursos para atender às despesas com ações e serviços dos demais entes da Federação.

Em outras palavras, o Município poderia continuar a arcar com o ônus da manutenção de serviços próprios da União e do Estado-membro, ao passo que o contrário estaria proibido.

O Relator do Projeto, no entanto, acatou ponderações feitas pelo IBAM na Comissão Especial e alterou a redação do dispositivo, que passou a ser o art. 62 da LRF, com o seguinte teor:



"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;

Embora possa não ser a melhor solução, pois o ideal é que o Município não seja levado a cobrir gastos com serviços das outras esferas, foram criadas condições a serem atendidas, o que certamente irá dificultar os abusos que vêm sendo cometidos.

Em dezembro de 1999, o Relator promoveu outras alterações ao exarar o seu voto, algumas apenas de forma e outras de conteúdo. Logo em seguida (janeiro de 2000), o Relator apresentou parecer às emendas de Plenário, rejeitando considerável número e mantendo, integral ou parcialmente, um número menor, formulando então a Subemenda Substitutiva, que foi à votação na Câmara dos Deputados.

Resumidamente, os temas de que tratam os diversos capítulos da LRF são os seguintes:

Capítulo I — Conceitua responsabilidade fiscal, identifica os entes da Federação que estão sujeitos à LRF e apresenta a definição de Receita Corrente Líquida (RCL) que serve de referência para o estabelecimento dos parâmetros e limites.

Capítulo II — Diz respeito ao planejamento e às novas regras para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Capítulo III — Versa sobre a receita pública, especialmente sua previsão, arrecadação e condições para a renúncia fiscal.

Capítulo IV — Trata da despesa pública, compreendendo sua geração, a definição de despesas obrigatórias de caráter continuado e normas relativas a gastos com pessoal e com seguridade social.

Capítulo V — Refere-se às transferências voluntárias e suas condições.

Capítulo VI — Estabelece as condições para a destinação de recursos públicos para o setor privado.

Capítulo VII — Contempla uma série de definições relativas à dívida e ao endividamento e determina condições para sua contenção dentro dos limites. Assinala também os requisitos para contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, e suas garantias.

Capítulo VIII — Cuida da gestão patrimonial, da aplicação das disponibilidades de caixa, da preservação do patrimônio e do contrato de gestão a ser firmado com empresas controladas pelo setor público.

Capítulo IX — Institui instrumentos para enfatizar a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal. Fixa normas para elaboração e publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal e, por fim, refere-se à prestação de contas e às responsabilidades dos gestores.

Capítulo X — É integrado pelas disposições finais e transitórias, que fixam os momentos de aplicação das novas regras e as condições especiais dirigidas aos Municípios com menos de 50.000 habitantes. Indica ainda certas condições para cumprimento de prazos estipulados na lei e estabelece limites especiais para as despesas de pessoal e com serviços de terceiros até o ano de 2003.

Cabe salientar que a LRF reconhece os Municípios como entes da Federação, homenageando o que dispõem os arts. 1º e 18 da Constituição da República, mesmo que respeitáveis autores relutem em aceitar esse **status**.

O cumprimento da lei pelos Municípios, do mesmo modo que pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, em todos os Poderes, decorre de sua origem, que é a Constituição. Salvo algumas diferenciações derivadas da competência constitucional de cada esfera e outras que a própria LRF determina, estão os Municípios compelidos a se adaptar às exigências nela contidas.

Em vista disso, podem-se enumerar algumas providências que o Município deve tomar de imediato, se a Administração que encerrou seu mandato, no final do ano passado, não o fez.



É recomendável que o MUNICÍPIO, visando à melhor e mais rápida implantação da LRF, tome algumas cautelas preliminares¹¹:

1. Determinar a situação do Município em relação aos limites estabelecidos pela LRF.
2. Estabelecer um plano de adequação das despesas e dívidas aos seus limites.
3. Não autorizar a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam à LRF.
4. Efetuar sempre a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.
5. Efetuar sempre a estimativa e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, que deverá ter seus efeitos financeiros compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
6. Controlar as despesas de pessoal que não poderão exceder, até o final de 2003, em cada ano, em percentual da RCL, a despesa verificada no exercício anterior, acrescida de até 10%, respeitado o limite da LRF.
7. Controlar as despesas com serviços de terceiros que não poderão exceder, a cada ano, até 2003, em percentual da RCL, a ocorrida em 1999.
8. Só iniciar novos projetos depois de adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO.
9. Encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado. Os Municípios que ainda não encaminharam suas contas deverão fazê-lo.
10. Os Municípios com população até 50.000 habitantes devem se organizar para apresentar os novos relatórios previstos na LRF, tendo presente que estão sujeitos às mesmas limitações da LRF estabelecidas para os demais Municípios.
11. Preparar o corpo técnico e a equipe de governo para se adaptar às novas regras, organizando encontros sobre a LRF para debater seus principais aspectos.
12. Efetuar os cálculos das despesas a serem controladas e compará-las com seus limites.
13. Elaborar a LDO segundo as novas regras da LRF.

Embora já tenha passado um ano da promulgação da LRF, certamente permanecem algumas dificuldades. Para afastá-las, deve o Município agir rapidamente, utilizando, entre outras, as recomendações feitas nos parágrafos anteriores.

É fato que há dispositivos contestados doutrinariamente, e correm no Supremo Tribunal Federal (STF) ações de inconstitucionalidade de outros. Não obstante, enquanto não houver a decisão dessa Egrégia Corte, a lei obriga a observância de sua íntegra.

A propósito, quando esta Unidade de Estudo estava sendo escrita, noticiou-se que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar para suspender os efeitos do § 3º do art. 9º da LRF.

¹¹ KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 206p.

Esse parágrafo permitia ao Poder Executivo limitar as transferências feitas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, quando estes deixassem de promover, por iniciativa própria, a limitação de despesas, em razão do não cumprimento das metas de receita.

O STF entendeu que o referido dispositivo fere o princípio de independência e harmonia dos Poderes e concordou com a concessão da liminar. Em âmbito municipal, esse dispositivo afetaria as transferências de recursos do Executivo para o Legislativo.

Resta saber qual será a decisão final do julgamento, quando o STF examinar o mérito da questão. Enquanto isso não ocorre, o § 3º do art. 9º da LRF fica suspenso, sem poder ser utilizado.

A preocupação do legislador com os propósitos acima enunciados surge logo no § 1º do art. 1º da LRF, que recomenda a ação planejada e transparente, "**em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**", o que exige controle e resulta em responsabilização.

O Capítulo II da LRF trata do planejamento. A Seção I, que deveria dizer respeito ao Plano Plurianual (PPA), teve o art. 3º vetado pelo Presidente da República; todavia, permanece o PPA, tal como definido na Constituição Federal. O Município, portanto, não está desobrigado de sua elaboração, permanecendo em vigor sobre o assunto o que dispõe o art. 165, § 1º, da Constituição Federal.

A LRF determina a produção de novas informações para o planejamento, como o estabelecimento de metas, limites e condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia de receita.

A geração de despesas, tais como as de pessoal e de seguridade, as dívidas, as operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, e a concessão de garantias também devem estar fundamentadas e atender a determinados critérios, comentados em outras partes deste trabalho, para que possam ocorrer.

O capítulo foi omissivo quanto a prazos para encaminhamento dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e orçamento, permitindo afirmar que permanecem em vigor as normas da Lei nº 4.320/1964, que remetem às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas dos Municípios, onde serão encontrados os prazos a serem cumpridos pelo Executivo e pelo Legislativo, até que a Lei Complementar, de que trata o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, venha a ser aprovada.

Como se pode ler no texto legal, o planejamento resulta na elaboração das leis mencionadas, especialmente da LDO e do orçamento anual, que deverão ser acompanhadas pelos anexos designados neste texto, os quais permitirão melhor acompanhamento e discussão do seu conteúdo.

O controle a ser exercido interna e externamente ganhou maior importância, devendo a Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, e a população verificar se as metas previstas estão sendo cumpridas, pelo exame dos relatórios e dos anexos incorporados ao planejamento.

O controle interno também deve ser aperfeiçoado, posto que foi enfatizado pela LRF. O Prefeito, em última instância, como Administrador, no caso do Município, é o responsável pela integração das funções de controle interno. Os servidores, porém, por força do que dispõe o art. 74, § 1º, da Constituição Federal, possuem também responsabilidade.

É pertinente a afirmação que se reproduz ¹²:

"A responsabilidade pela instituição e manutenção dos controles, portanto, é do Administrador; contudo, uma vez existindo os controles, a responsabilidade pela qualidade destes, e pelas operações de que tenha conhecimento o servidor, em razão de sua atividade profissional, a responsabilidade em caso de irregularidade ou ilegalidade cometida no âmbito de atuação dos integrantes do controle estende-se aos servidores, nos termos da CF, art. 74, § 1º."

A respeito do controle da Administração, interno e externo, veja-se o item próprio nesta mesma Unidade de Estudo.

A transparência, na LRF, está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento. Além disso, a LRF determina a divulgação ampla, inclusive via Internet, dos relatórios que tratam das receitas e das despesas, possibilitando verificar sua procedência.

A intenção que norteou a inclusão desses documentos é a de permitir maior transparência na gestão dos recursos públicos. Os instrumentos postos à disposição das Câmaras Municipais, do Tribunal de Contas e, especialmente, dos eleitores e dos contribuintes possibilitam o conhecimento do que ocorre com as contas do Município e a responsabilização dos responsáveis.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão¹³ salienta que a transparência é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, pois:

- ◆ **"atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas;**
- ◆ **firma responsabilidades;**
- ◆ **justifica desvios e indica medidas corretivas;**
- ◆ **define o prazo estimado para correção;**
- ◆ **dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas".**

Em resumo, os planos, os orçamentos e a LDO, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas respectivo, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais e os Relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, acrescidos de suas versões simplificadas, devem estar disponíveis para consulta e exame, inclusive por meio eletrônico (via Internet).

Os cidadãos, por sua vez, terão à sua disposição as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo durante todo o exercício, o que será comentado no momento oportuno.

¹²GESTÃO fiscal responsável: manual de procedimentos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Brasília: MOG/BNDES, 2000. p. 30.

¹³ GESTÃO fiscal responsável - cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: MOG/BNDES, 2000. p. 17.

As autoridades e demais responsáveis pelo cumprimento das regras trazidas pela LRF estarão sujeitos às sanções do Código Penal, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19/10/2000) e do Decreto-lei nº 201/1967, além de outros diplomas legais, todos mencionados na LRF.

Os Municípios que não cumprirem o disposto na LRF poderão ser prejudicados, pois terão suspensas as transferências voluntárias, as garantias e a contratação de operações de crédito, inclusas as Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs).

O processo administrativo será valioso e importante instrumento para iniciar a responsabilização dos agentes públicos que incorram em desrespeito à LRF.

Conforme ressalta Flávio Regis Xavier de Moura e Castro¹⁴:

"A Lei de Responsabilidade Fiscal, como qualquer diploma voltado a ação da Administração Pública, deve considerar a possibilidade de ter, imanente no seu desenvolvimento, processo administrativo destinado a firmar a convicção sobre determinadas condutas, como fazer declaração falsa, praticar a conduta que enseja falsidade ideológica, omitir prestação de contas, culposa ou dolosamente, entre inúmeros outros fatos. Por esse motivo, deve-se reconhecer a conexão íntima entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo administrativo, que muitas vezes precederá qualquer ação judicial".

Em âmbito federal, o processo administrativo está regulado na Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Federais) e na Lei nº 9.784/1999, esta contendo procedimentos relativos às fases de instauração, instrução e decisão.

Os Municípios devem ter sua lei própria, haja vista a autonomia administrativa que lhes garante a Constituição Federal, não lhes sendo aplicável a legislação mencionada no parágrafo anterior. Assim, no caso dos servidores municipais estatutários, há que se examinar as normas sobre o assunto no Estatuto próprio. Para os demais agentes públicos, será necessária legislação específica.

¹⁴ CASTRO, Flávio Regis Xavier de Moura e (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina-legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 241.

EXERCÍCIOS - Seção 2

Assinale com (X) os itens que completam, corretamente, a seguinte frase:

O não cumprimento das normas estabelecidas pela LRF causará prejuízos aos Municípios, que terão suspensas(os)

- a) () as transferências voluntárias.
- b) () os empréstimos do Governo Federal.
- c) () os repasses imediatos dos percentuais de impostos.
- d) () as garantias.
- e) () a contratação de operação de crédito.
- f) () as antecipações de receitas orçamentárias.
- g) () as doações.

Complete a lacuna da seguinte frase:

I. São várias as leis que punem os Administradores que não respeitarem a LRF. Entre essas, podem ser citadas três:

_____, _____ e _____.

Sobre a LRF, especifique o tipo de lei, seu número e data, e a data de sua publicação no Diário Oficial da União.

Responda às seguintes perguntas:

I. Quantos capítulos tem a LRF? Mencione o conteúdo de um deles, citando-lhe o número.

II. Tendo por base a Constituição Federal, a que entes públicos e a quais Poderes se aplica a LRF?

III. Que medidas asseguram a transparência da gestão pública?

IV. Qual o mais novo recurso de divulgação ampla das ações de governo, especialmente no que diz respeito à LRF? Especifique que documentos devem ser divulgados por ele. Dê um exemplo.

Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, às seguintes perguntas:

I. Que status a LRF dá aos Municípios, tal como o faz a Constituição Federal (arts. 1º e 18)?

- a) () O de Estados federativos.
- b) () O de Territórios.
- c) () O de Cidades.
- d) () O de entes da Federação.

II. Que valioso e importante instrumento serve para iniciar a responsabilização de agente público que incorra em desrespeito à LRF?

- a) () O processo legislativo.
- b) () O processo administrativo.
- c) () As Constituições Federal e Estaduais.
- d) () A Lei de Improbidade.

Confira suas respostas na página 63.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 3

A LRF relaciona-se com diversas outras leis em vigor, especialmente com as que são abordadas nesta Seção. Não há nada de surpreendente nisso, pois uma lei com tais características, que envolve uma vasta gama de assuntos, teria mesmo de remeter a vários outros diplomas, expressa ou implicitamente.

Se o legislador resolvesse trazer para o seu texto aqueles dispositivos contidos no rol citado, a LRF teria tal quantidade de artigos e seus desdobramentos que seu conteúdo não possibilitaria compreensão e aplicação.

As leis comentadas a seguir não esgotam, certamente, o tema. Haverá outras que também se comunicam com a LRF, porém em menor intensidade. Aqui estão citadas apenas as mais importantes, que possuem uma relação direta com o texto legal objeto desta Unidade de Estudo.

A Lei nº 10.028, sancionada em 19 de outubro de 2000, contém uma parte penal, pois altera o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940), a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950) e o Decreto-lei nº 201/1967, que trata de crimes de responsabilidade dos Prefeitos e infrações político-administrativas destes e dos Vereadores.

A referida lei institui também algumas infrações administrativas relacionadas, especificamente, às leis de finanças públicas. Como os itens seguintes tratarão da relação da LRF com outras leis, não serão abordados aqui os crimes, mas apenas as infrações administrativas que contempla, as quais não serão objeto de novos comentários.

O art. 5º da referida lei relaciona atos que, se cometidos, constituem infrações administrativas, e dirige-se aos que possuem poder decisório ou que têm competência para agir na preparação de documentos, na divulgação de informações ou no encaminhamento de medidas previstas nas leis financeiras.



Para Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁵,

são todos aqueles que mantêm relação com o Poder Público, deste recebendo atribuições típicas da Administração.

"Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior" (Lei nº 8.429/1992).

Em âmbito municipal, portanto, são alvos da Lei nº 8.429/1992 os agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e Secretários), os servidores (estatutários, contratados ou temporários) e todos aqueles que, de alguma forma, administrem recursos públicos ou que, sob qualquer vínculo jurídico, se ligam à Administração Municipal para prestar-lhe serviços ou realizar atividades que estão sob sua responsabilidade.

Pode-se afirmar, assim, que o dispositivo atinge todos aqueles que, no exercício de sua competência e atribuição, devam atender aos ditames da LRF.

Os atos que constituem infrações são os seguintes:

- ◆ o Relatório de Gestão Fiscal, exigido pela LRF, não poderá deixar de ser enviado pelo Prefeito à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas respectivo nos prazos e requisitos estabelecidos (inciso I do art. 5º);
- ◆ como é explicado em outra parte deste trabalho, a LDO é de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, que não pode deixar de encaminhá-la ao Legislativo, já que se trata de iniciativa vinculada. Agora, se o fizer sem incluir as metas fiscais de que trata a LRF, incorrerá em infração administrativa (inciso II do art. 5º);
- ◆ é também infração administrativa (inciso III do mesmo art. 5º), deixar de expedir ato limitando empenhos e movimentação financeira. O Chefe do Executivo, o Presidente do Legislativo e os dirigentes de entidades da Administração Indireta (autarquias e fundações de direito público), entre outras autoridades detentoras de competência para tanto, são os responsáveis pelo cumprimento da norma e poderão ver-se incursos como infratores se não o fizerem;
- ◆ da mesma forma, está capitulada como infração administrativa (inciso IV do art. 5º) a não expedição de ato que tenha por objetivo ordenar ou promover a execução de medida que resulte na redução da despesa com pessoal, quando esta estiver além do que a lei determina. Saliente-se que esse dispositivo dirige-se tanto ao Executivo quanto ao Legislativo, eis que a limitação dessa despesa alcança ambos.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta*. São Paulo: R. dos Tribunais, 1990. p. 6-7.

As quatro infrações administrativas acima referidas receberam, como punição, multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhes der causa, cabendo-lhe pessoalmente o pagamento, ou seja, não se poderão usar recursos públicos para recolher a multa.

A palavra _____ deverá ser entendida em sentido bastante amplo, posto que a multa pode recair sobre o Presidente da Câmara do mesmo modo que sobre o Prefeito, os quais recebem _____, conforme determinou a Emenda Complementar nº 19/1998. No caso de dirigentes de entidades estatais, sua remuneração pode ser denominada vencimento, ou salário, dependendo do vínculo existente, o que leva à interpretação de que a palavra recebeu, no texto legal, longo significado, abrangendo todas essas formas de remuneração.

A lei em questão atribuiu ao Tribunal de Contas responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária a competência para processar e julgar a infração cometida.

Ao final do parágrafo onde a regra se põe, menciona-se _____. Com essa inclusão, pode-se concluir que, se a infração estiver relacionada com a gestão de fundos, empresas estatais dependentes e fundações de direito privado, porém integrantes da Administração Municipal, a responsabilização recairá, em última instância, sobre o Prefeito Municipal ou o Presidente da Câmara, conforme o caso.

O Código Penal (Lei nº 2.848, de 7/12/1940) mantém relação bastante íntima com a LRF. Em primeiro lugar, porque nele há todo um título, de nº XI, composto de três capítulos, que trata dos Crimes Contra a Administração Pública; em segundo, porque a Lei dos Crimes Fiscais introduziu, nesse título, sete artigos, além de alterar a redação de um oitavo.

O art. 339, que foi modificado, não se dirige aos Administradores, mas a quem tenha a iniciativa de denunciar alguém, atribuindo-lhe crime de que o sabe inocente, o que constitui um instrumento de defesa dos denunciados.

Os artigos que foram acrescentados, no entanto, constituem capítulo que diz respeito aos Crimes Contra as Finanças Públicas, mostrando que estão voltados para punir aqueles que não obedecerem à LRF.

Antes, porém, de examinar o novo capítulo do Código Penal, devem ser feitas referências aos artigos que já integravam o Título XI, sobre crimes contra a Administração, e que se relacionam com a LRF, a começar do art. 315.

Esse dispositivo considera crime o uso de verbas públicas com finalidade diversa da que for estabelecida em lei. Como mencionado antes, também neste caso o responsável poderá ser punido, se desrespeitar o orçamento ou outra lei que disponha sobre os gastos públicos.

A chamada "advocacia administrativa", que consiste em patrocinar interesse privado perante a Administração Pública, valendo-se da qualidade de servidor, é crime e a norma correspondente pode, em algum momento, ser aplicada em relação à LRF.

As demais determinações encontradas no Capítulo I do Título XI também poderão, em situações ligadas à LRF, ser utilizadas para punir servidores ou autoridades que descumprem a legislação fiscal, a lembrar que Prefeitos e Vereadores são considerados _____ para efeito penal.

Hely Lopes Meirelles^{16,17} explica o entendimento aplicável:

aos :

"O prefeito, como autoridade municipal, só poderá incidir nos crimes de responsabilidade expressamente previstos e tipificados no Dec.-lei 201, de 27.2.1967, mas, como agente público, poderá também ser responsabilizado pelos crimes funcionais definidos no Código Penal, que não estejam absorvidos pelos crimes de responsabilidade equivalentes, ou seja, pelos crimes funcionais não cogitados pela lei especial" (destaques do original).

e aos :

"Como agentes políticos, não estão sujeitos ao regime estatutário, nem se ligam ao Município por relações de emprego, só sendo considerados funcionários públicos para efeitos criminais, por expressa equiparação do art. 327 do CP, e, perante a Câmara, respondem pelas condutas definidas na lei orgânica municipal sancionadas com a cassação do mandato".

No mesmo sentido são as palavras de José Nilo de Castro¹⁸, para quem esses agentes políticos — Prefeitos e Vereadores — podem ser responsabilizados pelos crimes funcionais definidos no Código Penal. Cita, em apoio ao que afirma, decisões judiciais publicadas em revistas especializadas, sendo desnecessário transcrevê-las.

Relacionam-se, a seguir, os Crimes Contra as Finanças Públicas, inseridos no Código Penal pela Lei nº 10.028/2000, conforme se observou antes.

Foram adicionados os arts. 359-A a 359-H, que versam sobre irregularidades que possam ser cometidas quanto a:

- ◆ contratação de operação de crédito sem autorização legislativa ou em desacordo com os limites legais;
- ◆ inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar;
- ◆ assunção de obrigação indevida no último ano do mandato ou da legislatura;
- ◆ prestação de garantia sem a contragarantia, na forma da lei;
- ◆ não cancelamento de restos a pagar, quando o valor supera o previsto em lei;
- ◆ aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou da legislatura;
- ◆ oferta de títulos da dívida pública sem que estes tenham sido criados por lei ou sem registro no sistema próprio.

Todos esses crimes estão acompanhados, na lei citada, das respectivas penas, que variam entre reclusão e detenção.

Como é fácil notar, a Lei de Crimes Fiscais cercou por vários lados, alterando desde leis de alcance generalizado, como o Código Penal, a leis especiais, como o Decreto-lei nº 201/1967, alcançando, portanto, todos os agentes públicos que detenham responsabilidade quanto ao cumprimento da LRF.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 571.

¹⁷ *Idem*, p. 446.

¹⁸ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1991. p. 318.

O Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, teve a sua aplicação, após a vigência da Constituição de 1988, contestada em parte por aqueles que consideraram sua incompatibilidade com o novo Texto Constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, em sucessivas decisões, concluiu que esse diploma permanece em vigor, pelo que não se há de discutir aqui sua aplicação.

O fato é que a Lei de Crimes Fiscais, já abordada neste trabalho, acrescentou oito incisos ao art. 1º do Decreto-lei nº 201/1967, que até então possuía 15 incisos, ficando esse artigo, portanto, com 23 desmembramentos.

Os agora acrescidos estão relacionados de perto com a LRF, pois que reprimem condutas como as que dizem respeito, resumidamente, a:

- ◆ não redução do montante da dívida consolidada nos prazos fixados em lei;
- ◆ abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional;
- ◆ cancelamento, amortização ou constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito em desacordo com a lei;
- ◆ não liquidação integral de operação de crédito por antecipação da receita, até o encerramento do exercício financeiro;
- ◆ realização de operação de crédito com outro ente da Federação em desacordo com a lei;
- ◆ captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- ◆ destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para fins diversos dos previstos na lei autorizativa;
- ◆ realização ou recebimento de transferências voluntárias em desacordo com limite ou condição legal.

Como é fácil notar, os oito itens acima dizem respeito, especialmente, ao que dispõe a LRF sobre os mesmos temas, passando a constituir crimes de responsabilidade do Prefeito, sujeitos ao julgamento pelo Tribunal de Justiça, independentemente do pronunciamento da Câmara Municipal.

Outros desdobramentos do art. 1º do Decreto-lei nº 201/1967, existentes antes dos que agora foram agregados, repetem, com outras palavras, o que consta de alguns incisos do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa.

Pelo decreto-lei, é crime de responsabilidade empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza em desacordo com os planos ou os programas a que se destinam, o que vem a se assemelhar com o que determina o art. 10 citado.

Da mesma forma, constitui crime ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, o que está, *mutatis mutandis*, disposto no mesmo art. 10 da Lei de Improbidade.

Os incisos VI e VII do art. 1º do Decreto-lei nº 201/1967, previstos antes da vigência da LRF, possuem relação com esta, pois catalogam como crime de responsabilidade a não prestação de contas anual ao Legislativo (VI) e a outros órgãos competentes (VII).

O diploma de 1967 contém ainda as chamadas infrações político-administrativas do Prefeito Municipal, como as que dizem respeito à não apresentação da proposta orçamentária no devido tempo, ao descumprimento do orçamento e à omissão na defesa de bens, rendas ou direitos e interesses do Município, todas relacionadas com a LRF, conforme já se mencionou antes.

Quanto aos Vereadores, o entendimento que se defende aqui é no sentido de que os artigos que se lhes aplicavam não mais vigoram, por força do que dispõe a Constituição da República em seu art. 29. O inciso IX desse artigo ordena que as proibições e incompatibilidades dirigidas aos membros do Legislativo Municipal sejam similares, no que couber, ao disposto na Constituição para os membros do Congresso Nacional e, na Constituição do respectivo Estado, para os integrantes da Assembléia Legislativa.

Nesses termos, os Vereadores serão punidos conforme dispuser a Lei Orgânica do Município, que deve ter reproduzido, com as adaptações necessárias, o que está nas Constituições Federal e Estadual para os respectivos membros do Legislativo.

É de lembrar, todavia, que a Emenda Constitucional nº 25/2000 instituiu crime de responsabilidade para o Presidente da Câmara que não atender ao limite de 70% de seu orçamento para gastos com pessoal, inclusive subsídios dos Vereadores. Aliás, a mesma Emenda instituiu crime de responsabilidade para o Prefeito Municipal que repassar valores inferiores aos limites definidos na Emenda, não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês, ou repassar a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

A Lei nº 8.429, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi promulgada em 2/6/1992 e regulamenta o § 4º do art. 37 da Constituição, que prevê a punição dos agentes que cometerem atos de improbidade.

Essa lei comunica-se diretamente com a LRF, inclusive porque esta última manda, em seu art. 73, que as infrações de seus dispositivos sejam punidas segundo, entre outras, a própria Lei de Improbidade.

O art. 1º da Lei nº 8.429/1992 dispõe que ela será aplicada, quando ocorrerem atos de improbidade, praticados por qualquer agente público, contra a Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, bem como contra empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade na qual o erário público detenha mais de 50% do seu patrimônio ou concorra com igual percentual para sua receita.

Foi visto, em páginas anteriores, que o conceito de _____ possui longo alcance.

Está claro, portanto, que a condição de ocupantes de cargos, funções ou empregos no Município sujeita os agentes públicos às sanções dessa lei, inclusive quando desrespeitarem os comandos da LRF, se isso resultar em improbidade.

Examinando o teor da Lei nº 8.429/1992, pode-se verificar que vários são os dispositivos que permitem aplicação nos casos de descumprimento da LRF.

De pronto, cabe assinalar que a Lei de Improbidade determina aos agentes públicos que velem "**pela estrita observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos**" (art. 4º).

Esses quatro princípios, encontrados no caput do art. 37 da Constituição da República, e aplicáveis à Administração Pública como um todo, constituem um conjunto que orienta o funcionamento da máquina pública e que, se não observado, permite a penalização dos responsáveis.

Para melhor orientar o participante nesta Unidade de Estudo, é conveniente conceituar cada um dos princípios, utilizando os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles¹⁹:

nada se pode fazer na Administração Pública sem sujeição aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, deles não se podendo afastar ou desviar, sob pena de exposição à responsabilidade disciplinar, civil e criminal.

impõe ao administrador a prática permanente do ato para o seu , ou seja, o interesse público, de forma impessoal. Exclui também a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, art. 37, §

está intimamente ligada ao conceito do "bom administrador", que se guia não só pelos preceitos legais, mas também pela moral comum, devendo estar atento ao que é lícito e ilícito, justo e injusto.

divulgação oficial de todos os atos da Administração para conhecimento público e início de seus efeitos externos, ou seja, sua validade perante partes e terceiros.

Como se disse antes, são muitos os dispositivos da Lei de Improbidade que podem ser aplicados ao agente, caso este descumpra a LRF. Os princípios acima explicados já seriam suficientes para, de uma forma sucinta, demonstrar sua aplicabilidade.

Para melhor mostrar a ligação entre uma lei e outra, serão comentadas algumas disposições mais importantes, que possuem um relacionamento direto com a LRF.

O art. 10, por exemplo, que trata dos atos que causam lesão ao erário, correlaciona-se com o Capítulo VI da LRF, que aborda a Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado.

Aproxima-se, também, daqueles mandamentos relativos à receita e à despesa, quando considera improbidade a concessão de benefícios fiscais (ou renúncia fiscal) sem o respeito das normas legais. Recorde-se que a LRF possui seção tratando especificamente da renúncia fiscal e estipulando requisitos para que possa ocorrer (Seção II do Capítulo III).

A negligência na arrecadação de tributos é qualificada, pelo mesmo artigo, como improbidade administrativa e a LRF atribui à previsão e à arrecadação de os tributos de competência do Município o caráter de requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal.

Ainda o art. 10 condena a realização de despesa não autorizada em lei e a liberação de verba sem a estrita observância das normas pertinentes, sendo desnecessário recordar que a LRF possui numerosos dispositivos sobre a despesa pública, como no Capítulo IV, que remete a outras partes da mesma lei.

É importante ressaltar que não é necessário que o agente responsável receba vantagens indevidas para incorrer em ato de improbidade administrativa. Mesmo sem recebê-las, o desrespeito ao que prescreve o art. 10 pode levar o autor à punição pela Lei de Improbidade, combinada com a LRF.

O art. 11 da lei ora comentada possui também clara vinculação com a LRF, ao tratar dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, já abordados anteriormente.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 82-87.

Os demais artigos dessa lei versam sobre sanções penais, civis e administrativas, sobre a declaração de bens a que estão compelidos os agentes públicos quando de sua posse, sobre procedimentos administrativos e processuais para aplicação da lei e sobre a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas.

Está claro que a desobediência à LRF implicará, em diversos casos, enquadramento do responsável na Lei de Improbidade Administrativa, com as conseqüências ali previstas.

A Lei nº 4.320, de 17/3/1964, versa sobre normas gerais de Direito Financeiro, especialmente sobre a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes federados.

Esse enunciado já é suficiente para demonstrar a proximidade que essa lei possui com a LRF, cuja ementa diz tratar de normas de finanças públicas.

Ao ditar normas sobre o planejamento, a LRF prevê alguns requisitos para o Plano Plurianual (que foram vetados pelo Presidente da República), para a LDO e para o orçamento anual.

Como a Lei nº 4.320/1964 também contém regras sobre o assunto, como dito acima, resulta que há um inter-relacionamento dessas duas leis, uma complementando a outra, integrando-se em alguns aspectos.

Confirma o que está dito no parágrafo anterior a observação de Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis²⁰, que demonstra, com proficiência, a vinculação dessas leis:

"Ocorre, porém, que o orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo o orçamento-programa como especialização. Há mesmo uma corrente de pensamento que considera o orçamento ligado intrinsecamente ao planejamento e que ele não pode aparecer como subproduto do planejamento e da contabilidade".

"Na prática, ele deve operar como ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças. Com isto torna-se possível a operacionalização dos planos, porque os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos

Ora, que é a LRF senão uma lei que tem como um dos principais objetivos a responsabilidade na gestão fiscal, e que exemplo melhor dessa responsabilidade do que o do planejador que põe os "pés no chão", para repetir a expressão dos autores, e verifica qual a disponibilidade de recursos existentes?

As leis em questão, como se vê, se entrelaçam, se complementam, uma não poderá ser aplicada sem a devida consulta à outra. Haverá, certamente, em cada uma, dispositivos afetados pela outra.

A tarefa de identificar possíveis derrogações ou revogações é aqui desnecessária. O conjunto que esta Unidade de Estudo integra haverá de citar, numerosas vezes, a Lei nº 4.320/1964, confrontando-a com a LRF e compatibilizando seus preceitos. Em página anterior, mesmo, já se fez referência a ela, para indicar os prazos de encaminhamento dos projetos de leis orçamentárias.

²⁰ MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000. p. 11.

Um passar de olhos no sumário da Lei nº 4.320/1964, ou, para melhor entender a relação, uma leitura atenta do livro de Machado e Reis, já citado, mostrará com clareza a relação existente. A proposta orçamentária, o exercício financeiro, os créditos adicionais, a execução do orçamento, os fundos especiais, entre outros, são títulos da 4.320.

Todos esses temas estão, em algum momento, mencionados na LRF, o que abona o que se disse acima: a aplicação da LRF não pode prescindir da Lei nº 4.320/1964, da mesma forma que o uso desta não se dará sem a influência da Lei Complementar nº 101/2000.

A LRF possui, como se sabe, capítulo sobre a Receita Pública, que se inicia tornando requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a de todos os tributos de competência do Município. O não cumprimento da determinação contida na LRF pode levar à suspensão de transferências voluntárias para o Município.

Na verdade, a instituição, o lançamento e a cobrança de tributos encontram-se qualificados no conceito de , ou seja, a competência para tributar é do Município, porém esta constitui uma obrigação que a Administração não pode desprezar.

Assim, quando o Administrador não adota as providências necessárias para cobrar um determinado tributo, ele está incorrendo em descumprimento de leis — a própria Constituição, o Código Tributário do Município, o Decreto-lei nº 201/1967 etc.



A renúncia fiscal 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 e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (LRF, art. 14, § 1º).

A utilização desses institutos é objeto de atenção do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25/10/1966), como deve ser também do Código Tributário do Município, ao estabelecer condições e requisitos para a sua concessão. Estes permanecem em vigor e devem ser atendidos.

Ao promover renúncia de receita, portanto, o proponente deverá atender às exigências da LRF, sem esquecer de consultar as leis tributárias, de tal forma que obtenha os elementos necessários para possibilitar sua efetivação.

Recorde-se que a iniciativa das leis tributárias não é apenas do Chefe do Poder Executivo, mas também dos membros do Legislativo. Um como outros, portanto, devem observar o texto da LRF e das leis específicas sobre tributação.

A Constituição da República também contém dispositivo (art. 150, § 6º) que estabelece uma limitação ao poder de tributar, onde se fala de desoneração fiscal, que se antecipou à LRF e estende-se a todos os entes da Federação. O parágrafo mencionado impõe normas a respeito, pelo que também deve ser consultado, quando se tratar do tema.

As leis que se seguem não possuem a mesma importância, em relação à LRF, das que foram comentadas nos itens anteriores. É conveniente registrar, porém, que, em algum momento e de algum modo, elas poderão comunicar-se e produzir efeitos adicionais ou complementares.

O rol de leis afetadas indiretamente será certamente maior, porém desejou-se mencionar apenas algumas, para informar o participante e alertá-lo para a questão.

Acrescentaram-se também comentários a dispositivos constitucionais que possuem clara relação com a LRF, com o objetivo de chamar a atenção para o fato.

A punição da autoridade municipal pelo cometimento de crimes arrolados no Código Penal, no que respeita à Administração Pública, na Lei de Crimes Fiscais, na Lei de Improbidade Administrativa, no Decreto-lei nº 201/1967 ou em qualquer outra lei que enumere ilícitos relacionados com a LRF poderá acarretar também a aplicação da Lei Complementar nº 64, de 18/5/1990 (Lei de Inelegibilidades).



O art. 1º dessa lei torna inelegíveis:

"e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena". (Os destaques não são do original.)

Como os crimes capitulados pelo Código Penal em relação aos Administradores atingem a fé pública, a Administração Pública ou o patrimônio público, conforme já visto no item correspondente, o mesmo ocorrendo com aqueles que estão listados no Decreto-lei nº 201/1967 e na Lei de Crimes Fiscais, poderá haver uma punição complementar — de inelegibilidade por três anos, após o cumprimento da pena.



A alínea "g" do mesmo art. 1º também prescreve pena de inelegibilidade, esta específica para quem for responsável pela prestação de contas:

"os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão".

Neste caso, a penalidade atinge os cinco anos seguintes à decisão, durante os quais o responsável não poderá concorrer em qualquer pleito.

Há, ainda, na lei em questão, pena de inelegibilidade por três anos, quando o detentor de cargo na Administração Pública direta, indireta ou fundacional cometer ato que beneficie a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, o que também possui relação com a LRF.

Assim, se o agente público for condenado por crimes que se relacionem com a LRF, ou se tiver suas contas rejeitadas, receberá também uma punição de cunho eleitoral, que impedirá sua candidatura por determinados períodos.

A LRF não remete expressamente à Lei nº 4.717, de 29/6/1965, que regula a Ação Popular. Esta, porém, encontra-se no capítulo da Constituição que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, pelo que se pode afirmar que a sua utilização, para reprimir atos que conflitam com o que dispõe a LRF, encontra abrigo no mundo jurídico.

Trata-se de um instrumento de controle da Administração, exercido pelas pessoas, pelo cidadão, conforme indica o Texto Constitucional. Nessa qualidade, sempre que surja lesão ao patrimônio público qualquer cidadão poderá propô-la.

Note-se que a Lei nº 4.717/1965 estende seus efeitos a toda a Administração Pública, direta e indireta, inclusive àquelas entidades que, não pertencendo ao aparelho do Estado, dele recebam recursos.

Os sujeitos passivos da ação serão todos os agentes públicos que tenham autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato objeto de impugnação, atingindo, ainda, os que dele se beneficiem.

O reconhecimento da lesão acarretará a nulidade dos atos lesivos nos casos de:

- ◆ incompetência — o agente não possui atribuição legal para praticá-los;
- ◆ vício de forma — omissão ou observância incompleta ou irregular de formalidades legais;
- ◆ ilegalidade — violação da lei, regulamento ou outro ato normativo;
- ◆ inexistência de motivos — fundamentos do ato inexistentes ou juridicamente inadequados;
- ◆ desvio de finalidade — ato praticado com fim diverso daquele previsto na regra de competência.

Declarado o ato inválido, os responsáveis ressarcirão os cofres públicos pelos danos que tiverem causado. Responsáveis, no caso, são o agente público que praticou o ato e quem dele se tiver beneficiado.

Como se pode notar, o uso da Ação Popular combinado com as prescrições da LRF constitui-se em ferramenta hábil para que a população, usando das prerrogativas que a Constituição e as leis lhe outorgam, contribua para que a responsabilidade fiscal seja praticada, o que é objetivo da LRF.

O chamado Estatuto das Licitações e Contratos possui seção em que são arrolados crimes e penas para aqueles que a deixem de cumprir ou que o façam de forma indevida.

Veja-se que, ao criar normas de despesa pública, a LRF faz menção a condições prévias para a realização de licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras (art. 16, § 4º, da LRF).

Esse e outros dispositivos, também relacionados com a despesa, terão de ser examinados para sua compatibilização com a Lei nº 8.666/1993, podendo o seu não cumprimento ser objeto de punição, seja pelo emprego da seção dessa lei antes referida, seja pela imposição de preceito de outra lei entre as aqui mencionadas.

Embora a lei que intitula este item possua relação direta com a Lei de Responsabilidade Fiscal, até porque é citada expressamente no art. 73 da LRF, não há comentários a fazer, a não ser o esclarecimento que se segue.

A Lei nº 1.079, de 10/4/1950, trata de crimes de responsabilidade das autoridades federais e estaduais, não se aplicando a Municípios.

Para estes, como se viu, vigora o Decreto-lei nº 201/1967, com as alterações recebidas há pouco. O assunto foi amplamente mencionado nesta Seção e não exige outras observações.

Comente-se, mais uma vez, porque pertinente, que a EC nº 25/2000 catalogou como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal o repasse que supere os limites definidos por essa Emenda, que adicionou o art. 29-A ao Texto Constitucional.

A mesma Emenda, como visto em páginas anteriores, também diz constituir crime de responsabilidade do Presidente da Câmara o desrespeito ao disposto no § 1º do citado art. 29-A da Constituição, que estipula o limite de 70% do orçamento do Legislativo para gastos com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos Vereadores.

Assim, nessa hipótese, o Chefe do Executivo, bem como o Presidente do Legislativo, estarão incurso em crime de responsabilidade, por força do dispositivo constitucional, e em infração administrativa, por força do que determina a Lei dos Crimes Fiscais.

A compatibilização dos dois ordenamentos é possível. As autoridades citadas seriam punidas com base em crime cometido e multadas pela infração administrativa. Vale lembrar, porém, que a Lei dos Crimes Fiscais, ao alterar o Decreto-lei nº 201/1967, não arrolou como crime o que agora se comenta, mesmo tendo sido promulgada meses após a publicação da EC nº 25/2000.

Por outro lado, não existe na Constituição qualquer outro crime de responsabilidade que possa ser imputado ao Presidente do Legislativo, seja este federal, estadual ou municipal. O alvo, portanto, é especificamente a Câmara Municipal, e será necessário algum exercício interpretativo para saber como se irá punir o Presidente que deixar de atender ao que é determinado.

Quando da fixação dos subsídios dos Vereadores, estes devem ter em mente a compatibilização das normas constitucionais, especialmente as dos arts. 29 e 29-A com a redação dada pela Emenda acima referida, com as da LRF. Como se disse antes, os gastos com Vereadores integram as despesas com pessoal.

A LRF trata das disponibilidades de caixa dos entes da Federação e faz remissão ao dispositivo constitucional em referência, cuja redação dispõe:



"§ 3º. As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei".

Não é novidade a manutenção de contas de movimento, pelos Municípios, em instituições bancárias privadas. Diversos motivos levam a isso, tais como facilitar o pagamento dos tributos pelos contribuintes, tornar mais ágil o pagamento dos servidores, colaborar com a instalação da agência local e outros também justificáveis, como a inexistência de estabelecimentos oficiais na localidade.

A norma constitucional parece de difícil cumprimento e a LRF mandou aplicá-la mesmo assim. Defende-se aqui o entendimento de que o Município poderá manter suas contas em entidades bancárias particulares.

Bem esclarece Adilson Abreu Dallari²¹:

"Entretanto, não se pode interpretar o vocábulo 'oficial' como correspondente a 'público', pois é claríssima a opção contida na Constituição de 1988 pela valorização da iniciativa privada, erigindo-a ao nível de princípio".

E complementa o citado autor:

"Portanto, instituições financeiras oficiais não são apenas os bancos públicos, bancos sob controle acionário do Poder Público instituidor, mas, sim, indistintamente, bancos públicos ou privados, desde que tenham sido regularmente instituídos e sejam devidamente fiscalizados pelos órgãos e entidades competentes".

Impecável a argumentação do conhecido professor, pois se os bancos privados são autorizados a funcionar e fiscalizados pelo Poder Público, tornam-se, indiretamente, prestadores de serviços em nome deste último, inclusive porque recebem um tratamento especial quanto à regulamentação e ao exercício da atividade.

Além disso, em um momento em que vários bancos estaduais estão sendo privatizados, devendo outros sê-lo da mesma forma, pode-se chegar à quase inexistência de "bancos oficiais", reduzidos a uns poucos, o que dificultaria ainda mais a rigorosa aplicação do dispositivo da LRF.

Finda-se, portanto, assertivando que as disponibilidades de caixa dos Municípios podem ser depositadas em qualquer banco, desde que regularmente instalado.

²¹ DALLARI, Adilson Abreu. Disponibilidades de caixa e as instituições financeiras oficiais. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, n. 1, p. 7, jan. 2001.

EXERCÍCIOS - Seção 3

Assinale com (X) a única alternativa que completa a frase:

A chamada Lei dos Crimes Fiscais introduz alterações

- a) () na Constituição, na Lei Orgânica e no Regimento Interno.
- b) () no Código Civil, na Lei nº 4.320/1964 e no Código Tributário Nacional.
- c) () no Código Penal, na Lei nº 1.079/1950 e no Decreto-lei nº 201/1967.
- d) () na Lei de Improbidade Administrativa, no Estatuto das Licitações e no Código Penal.

Complete a seguinte frase:

Todos aqueles que prestam serviços à Administração Pública, com qualquer tipo de vínculo, são denominados _____.

Confirme se está correta ou incorreta a seguinte frase:

A Lei de Improbidade Administrativa vigora apenas para os Prefeitos e Vereadores.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, a afirmação:

O objetivo principal da LRF é o equilíbrio das contas públicas. Para atingi-lo, ela recomenda a

- a) () cassação de mandato do Administrador inidôneo.
- b) () conduta eficiente dos servidores públicos.
- c) () responsabilidade na gestão fiscal.

Responda às seguintes perguntas:

I. Que nomes pode ter a quantia, em dinheiro, que os agentes públicos recebem, mesalmente?

II. Que irregularidade comete o Prefeito ao não enviar um Relatório de Gestão Fiscal à Câmara Municipal e ao Tribunal de Contas, nos prazos devidos? Que punição ele recebe?

III. Qual o nome do instrumento legal ao alcance do cidadão para controlar a Administração e reprimir atos lesivos ao patrimônio público?

IV. Como são considerados o Prefeito e os Vereadores, para efeito penal?

Assinale com (X) o(s) item(ns) da relação abaixo que dizem respeito a crimes cometidos pelo Prefeito, no exercício de suas funções.

- a) () De responsabilidade.
- b) () De inidoneidade.
- c) () De direito privado.
- d) () Funcionais.

Assinale com (X) a única alternativa que responde, corretamente, à seguinte afirmação:

A Lei nº 10.028/2000 inseriu no Código Penal uma categoria de crimes de natureza fiscal, praticados por agentes públicos, denominada

- a) () crimes contra o Meio Ambiente.
- b) () crimes contra as Finanças Públicas.
- c) () crimes contra o Tesouro Nacional.
- d) () crimes contra o Patrimônio Estadual.

Na coluna da esquerda, estão relacionados os princípios que devem nortear a probidade administrativa dos agentes públicos; na coluna da direita, exemplos desses princípios. Correlacione as duas colunas, numerando a segunda de acordo com a primeira.

1. Legalidade

2. Moralidade

3. Impessoalidade

4. Publicidade

- a) () Não praticar atos em benefício próprio ou de terceiros.
- b) () Nada fazer sem obediência aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum.
- c) () Guiar-se não só pelos preceitos legais, mas também pela moral comum, atento ao que é lícito e ilícito, justo e injusto.
- d) () Divulgação oficial de todos os atos da Administração para conhecimento público e para terem validade perante partes e terceiros.

Considere se são corretas ou incorretas as afirmações abaixo sobre a Emenda Constitucional nº 25/2000, assinalando com um (X) o que você considerar conveniente.

I. A Emenda dispôs sobre crimes de responsabilidade apenas para Prefeitos?

- a) () Certo.
- b) () Errado.

II. A Emenda institui crime de responsabilidade para o Presidente da Câmara que desrespeitar o limite de 70% no orçamento para gastos com pessoal, excluídos os subsídios e os Vereadores?

- a) () Certo.
- b) () Errado.

Confira suas respostas na página 64.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 4

O controle externo da Administração é exercido pelo Poder Legislativo — no Município, representado pela Câmara Municipal —, pelo Poder Judiciário e pela população.

A Administração Pública deve atuar com legitimidade, de acordo com as normas pertinentes a cada ato e com a finalidade de atender ao interesse público.

Em um Estado de Direito, onde prevalece o princípio da legalidade, ocorre a fixação de competência das entidades, dos órgãos e dos agentes públicos e a demarcação dos tipos e das formas de controle da atuação da Administração, para defesa desta e dos administrados, estes representados pela população.



Para Hely Lopes Meirelles²², o Controle da Administração é:

"a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade impõe sobre a conduta funcional de outro Poder, outro órgão ou outra autoridade".

O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração encontra limites na própria Constituição da República e implica a interferência desse Poder sobre os demais.

Esse tipo de controle alcança a Administração Direta e Indireta e o Poder Judiciário, este em relação às suas funções administrativas.

A legislação infraconstitucional, como é o caso da LRF, não pode prever outras formas de controle além das que estejam contidas na Constituição Federal, para não ofender o princípio da separação dos Poderes, sobre o qual se discorre em outro item deste trabalho.

Nem mesmo a Constituição Estadual pode admitir aquilo que o Texto Constitucional não previu; se o fizesse, estaria cometendo uma inconstitucionalidade.

O controle legislativo manifesta-se de dois modos: político e financeiro.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 596.

abrange aspectos de mérito e de legalidade, e é de natureza política, pois aprecia as decisões administrativas, inclusive sob o aspecto da discricionariedade — esta relativa à oportunidade e à conveniência do ato frente ao interesse público.

São exemplos do controle político previstos na CF e aplicáveis ao Município por força da chamada simetria de formas, que permite sua inclusão na Lei Orgânica Municipal (LOM):

- ◆ apreciação pelo Legislativo dos atos do Executivo (CF, arts. 49, I, II, III, IV, V, XII, XVI, XVII; e 52, III, IV, V e XI);
- ◆ convocação de autoridades (Secretários Municipais e outras, como dirigentes das entidades de Administração Indireta) para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade (CF, art. 50);
- ◆ solicitação de informações àquelas autoridades, cujo não atendimento também provoca a pena por crime de responsabilidade (CF, art. 50, § 2º);
- ◆ formação de Comissões de Inquérito para apurar determinados fatos (CF, art. 58, § 3º).

Fique claro que a convocação de autoridades municipais pela Câmara não inclui a possibilidade de o Prefeito ser chamado a depor no Legislativo. Em decorrência do princípio da separação dos Poderes, que será explicado na próxima Seção, o Chefe do Poder Executivo não pode ser compelido a tanto; somente as autoridades acima mencionadas podem ser convocadas.

é exercido pelo exame de informações sobre operações realizadas pela Administração e que produziram efeitos sobre o fluxo de caixa e sobre o patrimônio das entidades em geral. Incide sobre a Administração Direta e Indireta, bem como sobre pessoas físicas ou entidades privadas que utilizem, arrecadem, gerenciem ou administrem bens e recursos públicos (CF, arts. 70 a 75).

Cabe assinalar que o Poder Legislativo, representado, como se disse, pela Câmara Municipal, é o titular do controle externo no Município, conforme estabelece o art. 31 da Constituição Federal, repetindo o disposto pelo art. 70, que se refere ao Congresso Nacional.

No exercício dessa titularidade, a Câmara aprecia os projetos do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, momento em que verifica se as recomendações legais a respeito das metas de Governo, das normas de estrutura de custos e das prioridades da Administração estão observadas.

O Legislativo Municipal pode também definir limites inferiores aos que estabelece a LRF para os montantes da dívida, da despesa com pessoal, dos investimentos e das despesas correntes por meio do uso de seu poder de emenda aos projetos encaminhados pelo Prefeito Municipal, observadas as limitações ditas pela Constituição e pela LC nº 101/2000.

A Câmara sofre, do mesmo modo, a influência da LRF quanto aos gastos de pessoal, no que deve haver a combinação com o que dispõe a Emenda Constitucional nº 25, de 14/2/2000, haja vista que os subsídios dos Vereadores são considerados, para efeito da LRF, gastos de pessoal (ver, a respeito, a Seção anterior).

Ao exercer o controle financeiro, o Poder Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas competente. Ao Tribunal de Contas são dadas atribuições (CF, art. 71) para:

- ◆ apreciar as contas prestadas pelo Executivo, quando elabora o chamado ;
- ◆ julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- ◆ apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões;
- ◆ realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades dos Poderes Legislativo e Executivo;
- ◆ prestar informações à Câmara sobre a fiscalização ou inspeção realizada;
- ◆ aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei;
- ◆ representar à autoridade competente sobre irregularidades ou abusos apurados, entre outras.

A LRF estabelece prazo de 60 (sessenta) dias para que os Tribunais de Contas emitam o parecer prévio conclusivo sobre as contas, salvo se a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do Município estipular outro prazo.

O prazo acima será de 180 (cento e oitenta) dias para os Municípios que possuam menos de 200.000 habitantes e que não sejam capitais.

O parecer prévio será encaminhado à Câmara Municipal, que somente poderá rejeitá-lo pelo voto de pelo menos 2/3 dos seus membros (CF, art. 31, § 2º).

Em uma Câmara que possua, por exemplo, 12 membros, a maioria de 2/3 é igual a oito, ou seja, pelo menos oito Vereadores deverão votar contrariamente ao parecer prévio para que este possa ser rejeitado.

Aliás, cabe registrar que a maioria de 2/3, também denominada , é obtida dividindo-se o número total de Vereadores, presentes e ausentes à sessão, por três e multiplicando o resultado por dois.

Exemplificando: Número de Vereadores: $14 \div 3 = 4,66 \times 2 = 9,32$.

Como não existem 9,32 Vereadores, arredonda-se esse número para o número inteiro imediatamente superior. Nessa hipótese, portanto, a maioria de 2/3 será identificada pelo arredondamento para o número inteiro imediatamente superior, ou seja, 10 Vereadores.

A LRF determina também que o Tribunal de Contas não poderá entrar em recesso enquanto existirem contas a serem examinadas, pendentes de parecer prévio.

A prestação de contas deverá, ainda por força do que dispõe a LRF, evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências para aperfeiçoar a fiscalização das receitas e o combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para elevar a receita tributária.

Como se vê, além do formato tradicional que as prestações de contas recebem, com as informações, os dados e os documentos que traduzem a situação do Município, a LRF enfatiza os aspectos relativos à arrecadação, para que a Administração promova um esforço no sentido de aumentar sua receita.

O Tribunal de Contas competente, por conseguinte, deverá examinar a prestação de contas também sob esse ângulo, informando em seu parecer prévio se a Administração atendeu ao que prescreve a LRF.

O controle financeiro, na LRF, vai mais além, devendo a Câmara Municipal, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, junto com o seu próprio controle interno e com o do Executivo, fiscalizar o cumprimento das normas de finanças, especialmente quanto

- ◆ atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- ◆ limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- ◆ medidas tomadas para adequar as despesas com pessoal ao limite de que tratam os arts. 22 e 23 da LRF;
- ◆ providências relativas às dívidas consolidada e mobiliária, para respeitar os limites determinados;
- ◆ destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;
- ◆ cumprimento das restrições de gastos da Câmara Municipal.

A LRF determina mais, que o Tribunal de Contas competente avise o Poder ou os órgãos referidos em seu art. 20, quando for constatada a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º da mesma lei. Esse inciso, todavia, foi vetado pelo Presidente da República, não havendo como aplicar a determinação.

Deve, ainda, o Tribunal de Contas informar àqueles Poderes ou órgãos, ao final de cada bimestre, que a receita poderá não admitir o cumprimento do que ficou estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, para que seja promovida a limitação de empenhos e de movimentação financeira, de acordo com o que dispuser a LDO.

O Tribunal de Contas deve, ainda, estar atento para intervir, por meio de alerta, quando a despesa com pessoal ultrapassar 90% do limite e quando o montante das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontrar acima do mesmo percentual, em relação aos limites traçados. Idêntica providência por parte do Tribunal de Contas será adotada, quando os gastos com inativos e pensionistas se encontrarem além do limite definido em lei e quando identificar fatos que comprometam os custos ou resultados dos programas ou, por fim, quando houver indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A verificação dos cálculos dos limites da despesa com pessoal do Poder Legislativo e do Poder Executivo foi também cometida ao Tribunal de Contas pela LRF.

Como se pode ver, o âmbito de atuação do Tribunal de Contas, como órgão que auxilia o controle externo da Administração, foi bastante ampliado, tendo sido concedido a essa Corte um papel extremamente relevante no cumprimento das disposições da LRF.

O controle exercido pelo Poder Judiciário constitui um dos fundamentos do Estado de Direito. Em face do princípio da separação dos Poderes, coube a esse Poder a função de julgar — excepcionalmente, o Legislativo também julga (por exemplo, o Chefe do Poder Executivo), porém somente nos casos expressos na Constituição.

Como regra geral, o Judiciário julga os atos da Administração sob os aspectos da legalidade e, por força do que dispõem os arts. 5º e 37 da Constituição da República, sob a égide da moralidade, conforme vem entendendo a doutrina mais abalizada.

O controle judicial distingue-se do controle legislativo, entre outras razões, porque o primeiro somente ocorre quando o Poder Judiciário é provocado, ao passo que o controle legislativo se dá, por iniciativa do próprio Poder Legislativo.

A LRF dispõe que as infrações aos dispositivos nela contidos serão punidas segundo diversos diplomas legais, entre eles o Código Penal, o Decreto-lei nº 201/1967 e, principalmente, a Lei nº 10.028/2000 (ver Seção 3 desta Unidade de Estudo sobre a relação da LRF com outras leis).

Estão em vigor, por outro lado, as normas constitucionais que garantem:

- ◆ o direito de recorrer ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV);
- ◆ o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI);
- ◆ o devido processo legal (art. 5º, LIV);
- ◆ a plenitude de defesa (art. 5º, LV).

Isto permite afirmar que o controle judicial far-se-á presente sempre que alguém — autoridade ou outra pessoa competente ou interessada — acionar o Judiciário por meio da demanda própria.

Cumpra lembrar que, se o desrespeito a alguns dispositivos da LRF constitui crime, conforme nela se lê, haverá o Judiciário de ser provocado por quem de direito para que se manifeste, exercendo o seu poder julgador, que envolve o de controlar a Administração.

A Administração Pública, inclusive a municipal, goza de alguns privilégios garantidos por lei. As autoridades municipais submetem-se à Justiça comum, ou estadual, porém o Prefeito Municipal em determinadas situações será julgado pelo Tribunal de Justiça, em face do que estatui o inciso X do art. 29 da Carta Magna.

As ações trabalhistas contra o Município, por sua vez, recairão na Justiça Trabalhista quando os servidores atingidos recorrerem a essa instância para verem respeitado o que consideram seus direitos.

É relevante a lembrança de que a LRF prevê a redução dos valores atribuídos a cargos e funções, para enquadramento no limite de gastos com pessoal. Tendo em vista que a Constituição Federal prevê a irredutibilidade de vencimentos (art. 37, inciso XV) e que não há previsão constitucional para que assim se proceda no dispositivo próprio (art. 169, § 3º), pode surgir daí um possível conflito.

A LRF possui ainda relação com a Lei Complementar nº 64, a chamada Lei de Inelegibilidades, conforme se explicou anteriormente. Nessa hipótese, poderá ocorrer a provocação da Justiça Eleitoral em determinadas situações.

Quando o acionado é o Município — e isso pode ocorrer também como consequência da aplicação da LRF — os prazos são _____, para que o ente público recorra, e _____, para contestação.

O Município goza do denominado _____, ou seja, a sentença proferida contra essa unidade da Federação sobe obrigatoriamente à instância superior.

É sabido que a LRF visa especialmente às autoridades responsáveis pela boa gestão dos recursos públicos que lhes são confiados. Em algumas ocasiões, entretanto, pelo fato de a medida adotada interferir nas relações com servidores, prestadores de serviços, fornecedores e outras partes contratantes, poderá ocorrer que a insatisfação destes resulte em provocação do Judiciário, que irá então exercer o controle judicial de que aqui se fala.

O controle judicial se manifesta, também, quando são propostas ações, pelo Ministério Público (MP) ou pela população, visando à punição de agentes públicos. Vejam-se, a propósito, os próximos itens sobre controle popular e sobre atuação do Ministério Público.

Viu-se, anteriormente, que um dos principais propósitos da LRF é de permitir a transparência da gestão fiscal. Para alcançá-la, o legislador previu a divulgação e a acessibilidade, inclusive por meios eletrônicos, dos planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias, das prestações de contas, do parecer prévio do Tribunal de Contas e de alguns relatórios, especialmente o de Gestão Fiscal.

A Administração deverá também incentivar a participação popular e realizar audiências públicas quando da elaboração dos diversos planos e das leis de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

São, certamente, novas formas de a população participar do controle dos atos da Administração, porém não são as únicas.

Há no País diversas experiências de utilização do que se denominou "orçamento participativo", conforme desenvolvido na Unidade de Estudo 3. A participação da população na elaboração do orçamento é exemplo de controle.

Agora, em razão do que ordena a LRF, a participação popular deverá ser incentivada, promovendo-se audiências durante a elaboração e o processo legislativo das leis orçamentárias, o que, ao fim e ao cabo, vem constituir formas de exercício do controle popular.

Outros exemplos de controle da população sobre os atos do Poder Público estão prescritos na Lei Maior, em seu art. 29, inciso XII, sobre a cooperação das associações no planejamento municipal (não se pode esquecer que a LRF recomenda o planejamento da ação governamental), e no § 3º do seu art. 31, onde é determinado que as contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias por ano, à disposição dos contribuintes para exame e apreciação, permitido o questionamento de sua legitimidade.

A LRF ampliou o escopo desse dispositivo (art. 4º), mandando que as contas do Executivo fiquem disponíveis durante _____ o exercício, nas instalações do Poder Legislativo e nas do órgão técnico responsável pela sua elaboração, abrindo-se à consulta pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Os meios de controle por parte da população não se esgotam nos exemplos acima. Qualquer cidadão possui legitimidade para propor ação popular contra ato da Administração que traga lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa. Esse instrumento de controle está prescrito no inciso LXXIII do art. 5º do Texto Constitucional e foi regulamentado pela Lei nº 4.717, de 29/6/1965, como já abordado. Confira, agora, o conceito.



Para Hely Lopes Meirelles²³,

"É instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto".

Juntam-se à ação popular o mandado de segurança, este visando ao respeito a direito individual, e o mandado de segurança coletivo, utilizado em defesa de uma categoria, cada qual com suas características²⁴.

Esses recursos, de iniciativa de cidadão ou de grupos de cidadãos, contribuem para o controle da Administração e são exemplos de situações em que o Poder Judiciário é provocado a manifestar-se, como explicado em parágrafos anteriores.

Embora não estejam mencionados na LRF, não resta dúvida de que poderão ser utilizados para forçar a sua correta aplicação ou para impedir o mau uso dos recursos por parte da Administração Pública.

Registre-se que o § 2º do art. 74 da Lei Magna abriu a possibilidade de exercício da fiscalização, pelos cidadãos, dos atos cometidos pelo Poder Público ao prescrever que:



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

Sabendo-se que as normas desse artigo, como as de toda a seção que versa sobre fiscalização financeira, aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, tem-se mais um instrumento de controle popular sobre as contas públicas.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, 'habeas data'*. 13. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 1989. p. 88.

²⁴ Confirmam-se as leis nº 1.533/1951 e nº 4.348/1964, ambas sobre mandado de segurança.

O controle interno ocorre no âmbito de cada Poder — no caso dos Municípios, no Legislativo e no Executivo — e é também denominado

A Constituição Federal é expressa e cristalina ao dispor que:



"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União (já se demonstrou que as normas de controle aplicam-se também aos Municípios, com as devidas adaptações) **e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional** (pela Câmara Municipal), **mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder**" (as expressões entre parênteses e os destaques não são do original).



"Conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o ERRO, a FRAUDE e a INEFICIÊNCIA" ²⁵ (maiúsculas do original).



"Conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno indicados na Constituição e normatizados em cada nível de governo" ²⁶ (destaques do original).

Os conceitos acima transcritos têm o objetivo de aclarar o significado da expressão contida no final do art. 70 da Constituição Federal.

²⁵ GESTÃO fiscal responsável: manual de procedimentos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Brasília: MOG/BNDES, 2000. p. 90.

²⁶ Idem.

Já o art. 74 do Texto Constitucional enumera as finalidades do controle interno, a saber:

I — avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos;

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

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

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

José Afonso da Silva²⁷ lembra, com pertinência, que em razão desse último tópico os responsáveis pelo controle interno devem informar ao Tribunal de Contas qualquer irregularidade ou ilegalidade de que tomem conhecimento, para não se transformarem em responsáveis solidários (CF, art. 74, § 1º). Comenta que:

"Embora as formas quanto ao momento de atuação do controle interno não estejam definidas na Constituição, convém lembrar que são três: à priori, concomitante e 'a posteriori'. A atuação do controle varia, admitindo-se diversas maneiras de proceder" (J. A. Silva ²⁸) (destaques do

a priori

ou prévio, antecede a conclusão ou a operatividade do ato, visando a evitar que seja concluído com desrespeito à lei.

acompanha a realização do ato para verificar a sua regularidade, como no caso de se realizar auditoria durante a execução do orçamento.

a posteriori

ou corretivo, efetiva-se após o ato, para corrigir defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia, como exemplifica a homologação de uma licitação, cujo objetivo é permitir que a autoridade competente verifique se o procedimento adotado atendeu às normas legais. Se não atendeu, deve tomar as providências cabíveis.

Flávio Regis Xavier de Moura e Castro²⁹ chama a atenção para o fato de que há muito é obrigatória a existência de dotação prévia para que despesas sejam realizadas, mas salienta que:

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 634.

²⁸ Idem.

²⁹ CASTRO, Flávio Regis Xavier de Moura e (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina-legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 184.

"A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, a autoridade administrativa, principalmente nos mais altos escalões administrativos, deverá valorizar a figura do ordenador de despesa, que a cada ato avaliará a repercussão da despesa nas finanças da entidade, como um todo".

É a proeminência do controle interno, ao qual foi cometida uma série de atribuições e que terá um papel relevante na fiscalização da gestão fiscal, de acordo com o que dispõe o art. 59 da LRF.

Os sistemas de controle interno do Poder Executivo e do Poder Legislativo, porém, não podem dispensar outros meios para acompanhar os atos da Administração.

O controle hierárquico que decorre do escalonamento vertical e envolve supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação, revisão e avocação das atividades é permanente e independe de ordem ou solicitação.

Do mesmo modo, o uso dos órgãos especializados (controle técnico), como as Procuradorias e Consultorias Jurídicas e as comissões de avaliação, deve ser permanente, para garantir ao Administrador que os atos estão sendo praticados de acordo com a legislação, inclusive com a LRF.

Ressalte-se que os diversos tipos de controle aqui comentados podem ser exercidos concomitantemente, isto é, pode haver em um mesmo momento o controle exercido tanto pelo Poder Legislativo, quanto pela própria Administração, nada impedindo que assim seja.

Deve-se lembrar, para encerrar esta parte, que a Administração pode, ela mesma, seus atos, quando eivados de ilegalidade, ou , quando inconvenientes ao interesse público.

Essa é uma forma de controle interno, consagrada pela Súmula 473³⁰ do Supremo Tribunal Federal, cujo teor é o seguinte:

"A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação

Repare-se que são duas as medidas: a , quando o ato não preenche as condições legais, e a , quando o interesse público não está sendo atendido.

A LRF não contém, de forma direta, muitas atribuições dirigidas ao Ministério Público, salvo para que ele, como os demais entes públicos, adotem providências para cumpri-la internamente.

No sentido de cometer-lhe algum papel fiscalizador, a LRF possui um dispositivo, o § 3º do art. 12, que determina ao Executivo colocar à disposição do Ministério Público, até 30 dias antes do prazo de encaminhamento das propostas orçamentárias ao Poder Legislativo, os estudos e as estimativas de receitas.

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de interesse para os municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, 1985. p. 53.

Estabelece, também, que 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.

Essa quase ausência, na lei, de atribuições para o Ministério Público, no entanto, não significa que este órgão esteja afastado do controle. A Constituição Federal confere ao Ministério Público, entre outras, as seguintes funções:



"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I — promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II — zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III — promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;"

Marino Pazzaglini Filho³¹ resume com propriedade a atuação do MP:

"Em síntese, podem ser objeto de investigação e de ações (civil, civil pública e penal) todas as atividades da Administração Pública (fatos, atos e contratos administrativos), sujeitas, ou não, a um prévio juízo discricionário, que, segundo representações, informações ou ciência própria do representante do Ministério Público, afrontam princípios constitucionais expressos e implícitos ou demais normas do ordenamento

O não cumprimento da LRF pelo agente público, portanto, poderá ser objeto de iniciativa do Ministério Público, cuja Lei Orgânica (Lei n.º 8.625/1993) lhe outorga competência para também exercer o controle da Administração.

³¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000. p. 108.

EXERCÍCIOS - Seção 4

Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, a seguinte afirmação:

O controle externo exercido pelo Câmara Municipal conta com o auxílio do

- a) () Tribunal Superior Administrativo.
- b) () Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios.
- c) () Tribunal de Contas da União.
- d) () Conselho Federal de Contabilidade.
- e) () Conselho de Recursos Administrativos.

Complete as lacunas da(s) seguinte(s) frase(s):

I. O controle judicial diferencia-se do controle legislativo, entre outras coisas, porque o primeiro é _____, ao passo que o último é _____.

II. O Poder Legislativo exerce controle externo sobre a Administração de duas formas: _____ e _____.

III. O Tribunal de Contas deve estar atento para intervir, por meio de alerta, quando a despesa com pessoal ultrapassar um valor representado por _____ do limite.

IV. Qualquer cidadão possui legitimidade para propor ação popular contra ato da Administração que traga lesão _____ e _____.

Considere se as afirmações a seguir são corretas ou incorretas, assinalando com (X) o item correspondente à sua conclusão.

I. A Administração deve anular um ato dela mesma quando estiver em desacordo com as leis.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

II. A revogação dos atos da Administração ocorre por não atenderem ao interesse público.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, as afirmações:

I. A Câmara Municipal exerce o controle legislativo, em âmbito municipal. Este controle se manifesta por

- a) () prisão do Prefeito Municipal.
- b) () convocação do Prefeito Municipal para depor na Câmara.
- c) () criação de Comissão de Inquérito para apurar fato determinado.
- d) () determinação de revogação de ato do Executivo.

II. A Câmara de Vereadores não tem autoridade para convocar

- a) () Secretários Municipais.
- b) () Vereadores.
- c) () Prefeito.
- d) () Presidente de fundação municipal ou de autarquia.

. Numere a coluna da direita, com exemplos de tipos de controle, de acordo com os números apresentados na coluna da esquerda, relativos a tipos de controle.

1. Controle Político

2. Controle Financeiro

- a) () Exame das informações sobre operações realizadas pela Administração, produzindo efeitos no fluxo de caixa.
- b) () Exame das informações sobre o patrimônio.
- c) () Apreciação pelo Legislativo dos atos do Executivo
- d) () Convocação de autoridades para prestar informações, sob pena de crime de responsabilidade.
- e) () Formação de Comissões de Inquérito para apurar determinados fatos.

Responda à questão proposta:

Uma Câmara de Vereadores possui 28 membros. Qual seria sua maioria qualificada?

Confira suas respostas nas páginas 64 e 65.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

Seção 5

O princípio constitucional de que se trata aqui é tradicional e vem sendo repetido nas Constituições brasileiras desde a Proclamação da República. Está inscrito, na Constituição atual, em seu art. 2º, cujo teor é o seguinte:



"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

Embora o dispositivo transcrito mencione expressamente a União, o princípio se aplica a todas as esferas de Governo, ou seja, também ao Município.

O Poder Legislativo, no Município, é representado pela Câmara Municipal, ao passo que o Poder Executivo refere-se à Prefeitura, a seus órgãos e a entidades da Administração Indireta, se existirem.

Trata-se de conceito fundamental, que garante a independência de cada Poder, e faz com que o ente federativo possa ser governado harmoniosamente, isto é, repartindo as atribuições.

No Município:

— representado pela Câmara Municipal.	Prioritariamente, elaborar as leis. Cabe-lhe, também, exercer o controle (fiscalização) do Executivo, para o que conta com o auxílio do Tribunal de Contas respectivo.
— refere-se à Prefeitura, a seus órgãos e às entidades de Administração Indireta, se existirem.	É-lhe atribuída a administração do Município, ou seja, o trato das funções executivas e administrativas, como a prestação de serviços à população, o planejamento, a arrecadação, a aplicação das leis e muitas outras.
— inexistente no âmbito municipal. É reservado somente à União e aos Estados.	

A separação dos Poderes não é absoluta, até porque a Constituição, elaborada sob a forma de sistema, contém freios e contrapesos necessários à manutenção do equilíbrio indispensável para evitar atritos e o uso do arbitrio.

Nesse sentido, são demonstrativos de interferência do Poder Legislativo no Executivo a convocação de autoridades, pelo primeiro, para prestar esclarecimentos, ou a solicitação, também do primeiro, para que o segundo encaminhe informações adicionais quando, por exemplo, está sendo apreciado um projeto de lei de iniciativa do Executivo.

Em rumo contrário, exemplificando com uma forma de o Executivo ter certa ingerência no Legislativo, está a possibilidade de o primeiro solicitar prazo para apreciação de projeto de lei de sua autoria, interferindo, portanto, na autonomia legislativa da Câmara Municipal.

A LRF atribui à Câmara Municipal papel relevante de fiscalização, inclusive para verificar o cumprimento fiel das normas nela contidas, conforme estatui o art. 59. Sobre esse assunto, leia-se o item que trata do controle da Administração.

O Prefeito Municipal, Chefe do Poder Executivo, deve encaminhar diversos relatórios e outros documentos à Câmara, prestando contas de sua atuação e dos resultados que obteve.

Nessa oportunidade, a Câmara Municipal exerce o seu poder fiscalizatório, devendo examinar esses textos, pedir mais informações, se julgar necessário e, ao final, decidir se houve o atendimento às normas constitucionais e legais relativas ao uso dos recursos públicos e às demais exigências.

O princípio aqui abordado tem grande importância também no processo legislativo, conforme se verá no item seguinte.



O processo legislativo é um conjunto de procedimentos realizados pelo Poder Legislativo para elaborar os atos de sua competência.

Esses atos não podem ser expedidos aleatoriamente; há regras básicas que devem ser observadas e que decorrem da Constituição Federal, sede dos princípios a que está vinculada a Administração Pública.

É na Constituição, portanto, que se encontram os principais elementos do processo legislativo, os quais são complementados pelas normas traçadas pela Lei Orgânica do Município (LOM) e pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

Remarque-se que os princípios constitucionais não podem ser desprezados, aplicando-se também ao processo legislativo municipal, conforme já entendeu o Supremo Tribunal Federal:

"Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que - não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 —impõem-se à observância do processo legislativo do estado-membro as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo da separação e independência dos Poderes, que é o princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas" (STF — Pleno — ADIn nº 872-2/RS — Medida Cautelar — Rel. Min. Sepúlveda Pertence — j. 3.6.1993 — ac. un. — DJU de 6.8.1993, p. 14.092)

E ainda:

"/.../ Não posso, por isso mesmo, tendo presente essa especial circunstância do caso ora em análise, deixar de considerar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, no exame do mesmo tema versado neste processo, firmou-se no sentido de reconhecer que a cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória por todas as entidades estatais — inclusive por todos os Municípios — que compõem, em nosso sistema político, a estrutura institucional da Federação /.../" (STF — Trecho da Petição nº 1.623-1 — Rel. Min. Celso de Mello — j. 2.12.1998 — DJU de 14.12.1998, p. 24 — destaques do original).

Assim, do mesmo modo que esses princípios aplicam-se ao Poder Legislativo estadual, como se viu acima, devem ser respeitados em âmbito municipal.

O processo legislativo diz respeito à elaboração das leis, dos decretos legislativos e das resoluções, todos atos nascidos na Câmara Municipal.

As primeiras são utilizadas para criar direitos e obrigações, ao passo que os demais estão relacionados com a competência própria do Legislativo, geralmente para resolver questões internas desse Poder.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém vários dispositivos que, de algum modo, remetem ao processo legislativo. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são exemplos de atos que se submetem ao processo legislativo.

É necessário, por conseguinte, conhecer os princípios e as normas vigentes para a tramitação dos atos legislativos, inclusive para poder acompanhar o que determina a LRF quanto a esses temas, além de outros que permeiam o texto legal em questão.

A seção do Texto Constitucional dedicada ao processo legislativo trata da iniciativa das leis (art. 61), reservando determinadas matérias ao Executivo, o que será abordado adiante. Prevê a edição de medidas provisórias (art. 62), o que não diz respeito ao Município. Veda o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara (art. 63).

Regulamenta também a sanção, qualificada como expressa ou tácita, a promulgação, o veto e sua apreciação pela Casa Legislativa (art. 66). Determina a impossibilidade de matéria constante de projeto de lei rejeitado vir a constituir novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo a exceção que admite (art. 67). Por fim, regula a edição de leis delegadas (art. 68) e determina o **quorum** de maioria absoluta para a aprovação de leis complementares (art. 69).

Todos os artigos mencionados devem ser observados pela Câmara, além de outros que se encontram mais adiante na Constituição, como os que tratam das leis orçamentárias, a partir do art. 165.

Para o objetivo que esta Unidade de Estudo pretende alcançar, é importante esclarecer um pouco mais sobre a iniciativa das leis. Como se viu, trata-se de consequência do princípio da separação dos Poderes e é conceituada como o procedimento por intermédio do qual se encaminha ao Poder Legislativo um projeto, ensejando o início do processo legislativo.

A iniciativa pode ser geral ou privativa. Quando o Prefeito, qualquer Vereador ou Comissões da Câmara ou, ainda, a população possuem a prerrogativa, trata-se de iniciativa de caráter geral. Quando a Constituição reserva a alguém a possibilidade de encaminhar proposição, tem-se a iniciativa privativa ou reservada.

Pelo atual ordenamento constitucional, estão reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

- ◆ criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- ◆ regime jurídico dos servidores;
- ◆ criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Municipal;
- ◆ orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual de investimentos.

A Constituição da República não admite que esses projetos tenham sua despesa aumentada por meio de emendas propostas na Câmara (art. 63, I).

No que respeita à LRF, convém lembrar que as leis que versam sobre orçamentos, diretrizes orçamentárias e plano plurianual têm sua iniciativa, além de reservada, vinculada, ou seja, o Prefeito não pode deixar de remetê-las para apreciação pela Câmara nos prazos estipulados legalmente.

O atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a iniciativa da Câmara Municipal quando o Chefe do Executivo não exercita sua competência, deixando de encaminhar, em tempo hábil, a proposição que deveria ingressar no Legislativo, é no sentido de que esse procedimento constitui incompetência e não pode prosperar, por ferir norma decorrente do princípio da separação dos Poderes, conforme antes foi esclarecido.

Por força das modificações introduzidas na Constituição pela Emenda Constitucional nº 19/1998, compete à Câmara Municipal a iniciativa das leis que fixem os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos próprios Vereadores.

Trata-se, portanto, de iniciativa reservada a esse Poder, que ao tê-la deve atentar para o que prescreve a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como para os dispositivos dos arts. 29 e 29-A da Constituição, com a redação dada pela EC nº 25/2000.

Deve-se registrar que os subsídios dos agentes políticos (Prefeito, Vice, Vereadores, Secretários) integram o rol de despesas com pessoal, conforme dispõe o art. 18 da LRF, pelo que à Câmara, ao fixar os valores, cabe observar as limitações impostas.

Por força, também, da EC nº 19/1998, criou-se outra iniciativa de proposição de leis reservada à Câmara. Trata-se da fixação da remuneração dos servidores desse Poder, que observará os parâmetros estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como as limitações com gastos de pessoal contidas na LRF.

A Constituição de 1988 introduziu no processo legislativo a possibilidade de a população propor projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII).

A LOM e o Regimento Interno devem conter dispositivos regulamentando a iniciativa popular, que se inscreve como de caráter geral, ou seja, pode a população propor projetos de leis sobre qualquer assunto de interesse da comunidade, exceto aqueles reservados à iniciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, como explicado acima.

A iniciativa popular também não se aplica às matérias que devam ser objeto de resolução ou de decreto legislativo, posto que privativas do Legislativo, por seus membros ou comissões.

EXERCÍCIOS - Seção 5

Assinale com (X) a única alternativa que completa, corretamente, as frases:

I. O processo legislativo diz respeito a

- a) () portarias, decretos e resoluções.
- b) () leis, resoluções e decretos legislativos.
- c) () leis, ordens de serviço e circulares.
- d) () códigos, decretos e regulamentos.

II. As leis orçamentárias são de iniciativa

- a) () comum aos dois Poderes Municipais.
- b) () privativa do Prefeito Municipal.
- c) () da população.
- d) () da população, dos Vereadores e dos servidores.

Considere se são corretas ou incorretas as afirmações abaixo, assinalando com (X) o que você considerar conveniente.

I. O princípio da separação dos Poderes impede que um Poder intervenha em outro.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

II. Os princípios constitucionais do processo legislativo não se aplicam aos Municípios.

- a) () Certo.
- b) () Errado.

Responda às seguintes perguntas:

I. Quais são e como se entrosam os Poderes da República Federativa do Brasil?

II. Qual o Poder que não é da esfera do Município?

III. Que nome tem o poder que a Câmara Municipal exerce sobre os diversos relatórios e outros documentos que lhe são enviados pelo Prefeito, prestando contas de sua atuação e dos resultados que obteve?

Complete as lacunas das seguintes frases:

I. O processo legislativo é um conjunto de _____ realizados pelo Poder Legislativo para elaborar os atos de sua _____.

II. O processo legislativo obedece a regras básicas, que devem ser observadas, e que decorrem da Lei Maior, ou seja, _____.

III. A iniciativa de um projeto de lei pode ser _____ ou _____; no primeiro caso, pode partir de _____, de Comissões da Câmara ou _____; para o segundo caso, é preciso que esteja especificado _____.

Confira suas respostas na página 65.

Se todas as respostas estiverem corretas, continue seu estudo.

Havendo erros, você deverá:

- ◆ reler o conteúdo estudado, tentando solucionar as suas dúvidas;
- ◆ não encontrando no texto as respostas desejadas, anote suas dúvidas para apresentá-las na reunião do Grupo de Aprendizagem.

ESPAÇO EXCLUSIVO DO PARTICIPANTE



ASPECTOS \ SEÇÕES					
RENDIMENTO *					
TEMPO DE DURAÇÃO **					

* Escreva "S", se o seu rendimento foi Satisfatório, ou "I", se o seu rendimento foi Insatisfatório.

** Indique o tempo de duração do seu estudo, em dias.

Seção 1 - Exercícios das páginas 12 a 15

- a) (2)
- b) (1)
- c) (1)
- d) (2)

b) (X)

- a) (V)
- b) (F)
- c) (V)
- d) (F)
- e) (V)
- f) (V)

Elevados déficits habitacionais; carência de serviços sociais e urbanos; degradação do meio ambiente; baixa produtividade das atividades econômicas; desemprego; marginalização social; e violência urbana.

R — Desenvolvimento sustentável.

I. Não é um instrumento de cerceamento ou punição dos dirigentes locais, mas uma premissa básica para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

II. Os vários conceitos de "governança", no fundo, estão vinculados ao processo de desenvolvimento.

- I. a) (X)
- II. b) (X)
- III. c) (X)
- IV. a) (X)
- V. c) (X)

R — O complemento da resposta fica à escolha do participante entre as seguintes dimensões: Sociais, econômicas, ambientais, culturais, ética e humanística, política e institucional.

R — Da habitação, do saneamento básico, do transporte público e da gestão urbana.

- a) (2)
- b) (7)
- c) (3)
- d) (4)
- e) (6)
- f) (1)
- g) (5)
- h) (8)

a) (X)

I - O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado tem como um de seus objetivos fundamentais transformar a estrutura estatal burocrática numa estrutura gerencial.

II. Ao ter como meta aumentar a "governança" dos Municípios, por exemplo, A LRF pretendia, com isso, aumentar sua capacidade de implementar políticas públicas.

Seção 2 - Exercícios das páginas 22 e 23

- a) (X) as transferências voluntárias;
- d) (X) as garantias;
- e) (X) a contratação de operação de crédito;
- f) (X) as antecipações de receitas orçamentárias.

São várias as leis que punem os Administradores que não respeitarem a LRF. Entre essas, podem ser citadas três: Código Penal, Lei de Crimes Fiscais e Decreto-lei nº 201/1967.

Lei Complementar nº 101, promulgada em 4 de maio de 2000 e publicada no Diário Oficial da União do dia 5 de maio do mesmo ano.

I. Dez capítulos / O complemento da resposta fica à escolha do participante.

II. União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios / Todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

III. A participação da população e a realização de audiências públicas no processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento.

IV. Internet / Relatórios que tratam das receitas e das despesas / O complemento da resposta fica à escolha do participante.

I. d) (X)

II. b) (X)

Seção 3 - Exercícios das páginas 37 a 39

c) (X)

Todos aqueles que prestam serviços à Administração Pública, com qualquer tipo de vínculo, são denominados agentes públicos.

b) (X)

c) (X)

I. Vencimentos - Subsídios - Salários.

II. Infração administrativa / Multa de 30% de seus vencimentos anuais.

III. Ação Popular.

IV. Funcionários públicos.

a) (X)

d) (X)

b) (X)

a) (3)

b) (1)

c) (2)

d) (4)

I. b) (X)

II. b) (X)

Seção 4 - Exercícios das páginas 51 e 52

b) (X)

I. O controle judicial diferencia-se do controle legislativo, entre outras coisas, porque o primeiro é provocado, ao passo que o último é espontâneo ou de iniciativa própria.

II. Político / Financeiro.

III. O Tribunal de Contas deve estar atento para intervir, por meio de alerta, quando a despesa com pessoal ultrapassar um valor representado por 90% do limite.

IV. Qualquer cidadão possui legitimidade para propor ação popular contra ato da Administração que traga lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa.

V. Interno / Controle administrativo.

I. a) (X)

II. a) (X)

I. c) (X)

II. c) (X)

a) (2)

b) (2)

c) (1)

d) (1)

e) (1)

R. $28 : 3 = 9,3$ / $9,3 \times 2 = 18,6 \Rightarrow 19$ vereadores

Seção 5 - Exercícios das páginas 58 e 59

I. b) (X)

II. b) (X)

I. a) (X)

II. b) (X)

I. Executivo, Legislativo e Judiciário — independentes e harmônicos entre si.

II. Judiciário.

III. Fiscalizatório.

I. O processo legislativo é um conjunto de procedimentos realizados pelo Poder Legislativo para elaborar os atos de sua competência.

II. O processo legislativo obedece a regras básicas, que devem ser observadas, e que decorrem da Lei Maior, ou seja, da Constituição Federal.

III. A iniciativa de um projeto de lei pode ser geral ou privativa; no primeiro caso, pode partir de qualquer Vereador, de Comissões da Câmara ou da população; para o segundo caso, é preciso que esteja especificado na Constituição Federal.

Arbitrário	decisão decorrente do capricho de alguém; medida arbitrária: que não observa as normas.
Arbítrio	determinação dependente da vontade de alguém; decisão pessoal.
Assertivando	do verbo assertivar; afirmando, assegurando.
Atribuição	ação de atribuir: entregar, cometer obrigações.
Avaliação(ões)	determinação da valia, do valor ou da importância de algo; cálculos, estimativas.
Burocrática	relativo à burocracia; no texto, qualifica a Administração de rotineira, apegada a formalidades, lenta.
Capeou	do verbo capear; diz-se de documento que encaminha outro documento.
Caput	(latim) cabeça, ou seja, a parte principal, o essencial.
Casa Legislativa	referência ao Poder Legislativo; equivalente a Câmara Federal, Câmara Municipal, Assembléia Legislativa, Senado Federal.
Cerceamento	ato ou efeito de restringir, diminuir.
Cometimento	atribuição, encargo.
Compelido(s)	do verbo compelir; obrigado(s), forçado(s).
Competência(s)	aquilo que a autoridade, entidade ou órgão pode fazer.
Consecução	ato ou efeito de conseguir, de realizar, de obter.
Constituinte(s)	que tem atribuições constituídas pelo povo e/ou pelo governo para elaborar, redigir ou reformar a Constituição.
Déficit(s)	o que falta para completar uma conta, um orçamento, ou para as receitas igualarem o montante das despesas.
Degradação	o mesmo que deterioração; desgaste, estrago.
De per si	cada um por sua vez, isoladamente.
Derrogação(ões)	revogação parcial de uma lei, de forma expressa ou tácita.
Descentralização	aceita vários significados. Em geral é um processo em que podem ocorrer — de forma combinada ou isolada — as seguintes situações: a) transferência de funções/responsabilidades e reforço à autonomia político-administrativa dos poderes regionais e locais; b) delegação de autoridade e poder decisório aos níveis hierárquicos mais próximos do atendimento aos usuários (também mais conhecida por desconcentração); c) incorporação de mecanismos ou estrutura de representação, participação e controle da sociedade; d) diminuição da participação estatal no setor e/ou transferência de empresas de propriedade estatal para o setor privado (mais conhecida como privatização).

Desoneração	desobrigação, exoneração.
Deterioração	ato ou efeito de dano, ruína, degeneração, degradação.
Diagnóstico(s)	conhecimento ou determinação de um fato através do(s) sintoma(s) e/ou mediante exames e análises diversos; o conjunto dos dados em que se baseia essa determinação.
Diplomas legais	títulos ou documentos oficiais pelos quais se confere um cargo; qualquer lei ou decreto.
Discricionariedade	prerrogativa que o Poder Público possui de decidir a qualquer tempo ou oportunidade a conveniência de praticar um ato em função do interesse público.
Estratégia(s)	arte de aplicar os meios disponíveis com vista à realização de objetivos específicos, ou arte de explorar condições favoráveis, com o fim de alcançar tais objetivos.
Ética	comportamento condizente com a moral; respeito aos princípios morais.
Exarado	do verbo exarar; escrito, consignado, lavrado, emitido.
Exarar	escrever, consignar, lavrar, emitir.
Fé pública	confiança em ato ou fato cometido por autoridade ou órgão público.
Fomento	ato de promover o desenvolvimento, o progresso de; estimular; facilitar.
Gerencial	no sentido empregado no texto a Administração Gerencial é um paradigma da administração oposto à Administração Burocrática, ao enfatizar os resultados da ação governamental, a qualidade dos serviços prestados à população, a agilidade e flexibilidade de atuação, além da eficiência no gerenciamento dos recursos disponíveis.
Humanística	relativa ao humanismo, ou seja, à valorização do homem, de sua condição e de sua dignidade de ser humano.
Idem	(palavra latina) o mesmo (autor e obra).
Improbidade	falta de probidade; desonestidade.
Infraconstitucional	diz-se da legislação que decorre da Constituição ou que está prevista nesta.
Insere	do verbo inserir; introduz, coloca, inclui.
Interlocução	conversa, entendimento, discussão de um tema entre duas ou mais pessoas.
Ipsis verbis	(latim) com as mesmas palavras; sem alteração.
Legislatura	período de quatro anos em que a Câmara Municipal se reúne em sessões legislativas. Corresponde ao tempo de mandato da maioria dos agentes políticos. A referência à legislatura no art. 359-C, acrescentado ao Código Penal pela Lei nº 10.028/2000, é necessária para abranger o Senado Federal, cujos membros possuem mandato de oito anos, sem coincidência, portanto, com o Poder Executivo e com as outras Casas Legislativas.

Legitimidade	revestido das qualidades ou condições exigidas; de conformidade com a justiça.
Marginalização	ato de impedir a participação de alguém ou de algo; pôr à margem de uma sociedade, de um grupo, da vida pública etc.
Mutatis mutandis	(latim) mudando o que deve ser mudado; com as necessárias alterações; adaptando.
Ordenador de despesas	agente da administração pública legalmente investido da competência de assumir obrigações em nome da entidade governamental.
Pertinente(s)	apropriado(s), conveniente(s), qualidade do que é próprio, concernente(s).
PIB	Produto Interno Bruto. Valor dos bens e serviços produzidos dentro das fronteiras territoriais de um país durante um determinado período.
Plebiscito	resolução submetida à apreciação do povo; voto do povo, por sim ou não, sobre uma proposta que lhe seja apresentada.
Potencialidade(s)	poder ou força potencial; capacidades, ou possibilidades ainda não exploradas, considerados um determinado momento e uma determinada comunidade.
Premissa	base em que se fundamenta um juízo, um julgamento, uma avaliação.
Pressuposto(s)	aquilo que se pressupõe; suposição antecipada, conjectura; circunstância ou fato considerado antecedente necessário de outro.
Processo administrativo	conjunto de atos preparatórios de uma decisão da Administração. Procedimentos necessários para apurar algum fato.
Proeminência	aquilo que é relevante; importância, saliência.
Referendo	direito que têm os cidadãos de se pronunciar diretamente a respeito das questões de interesse geral.
Responsabilização	atribuir responsabilidade a alguém.
Sessão legislativa	períodos anuais de funcionamento da Câmara Municipal. Cada legislatura possui quatro sessões legislativas.
Simetria de formas	semelhança de procedimentos; relação que entre si devem ter as coisas.
Status	(latim) situação, posição.
Tramitação	caminho que um processo deve seguir; via a ser seguida por um projeto.

Seção 1

- ARAÚJO FILHO, Valdemar F. de, GUEDES, César Augusto M. **Modelos alternativos de financiamento do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 1997. 47 p.
- BEZERRA, Maria do Carmo de Lima, FERNANDES, Marlene (Coords.). **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira**. Brasília: MMA/Consórcio Parceria 21, 2000. 155 p.
- COELHO, Franklin Dias, FONTES, Angela. **Desenvolvimento econômico local e sustentabilidade institucional: as redes de desenvolvimento econômico local-REDEL**. Rio de Janeiro: IBAM/SERES/FES, 1998. 17 p.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 120, n. 2, p. 5-21, maio/ago. 1996.
- FERNANDES, Marlene. Uma vida melhor para a população urbana. **Revista de Administração Municipal** — Municípios, Rio de Janeiro, v. 45, n. 224, p. 5-11, mar./abr. 2000.
- GOMES NETO, Octávio da Costa. A construção de uma visão estratégica de Cidade. **Revista de Administração Municipal** — Municípios, v. 45, n. 226, p. 28-33, nov./dez. 2000.
- KINUTHIA-NJENGA, Cecília. Boa governança: definições comuns. Tradução Almir Fernandes. **Habitat Debate**, Nairobi, v. 5, n. 4, p. 6, 1999. mimeo. Título original: Good governance: common definitions.
- NEVES, Gleisi Heisler, MARINHO, Heliana. Os rumos do debate sobre desenvolvimento municipal. **Revista de Administração Municipal** — Municípios, Rio de Janeiro, v. 45, n. 222, p. 22-30, nov./dez.1999.
- SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque, BRANDÃO, Arnaldo Barbosa, BIASOTTO, Rosane Coreixas. **Desenvolvimento urbano e gestão municipal**; plano diretor em municípios de pequeno porte. Rio de Janeiro: IBAM/MIR/SDU/Secretaria de Relações com Estados e Municípios, 1994. 128 p.

Seções 2, 3, 4 e 5

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Regime constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1990.
- BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172/1966. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de interesse para os Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 1985. p. 53.
- CASTRO, Flávio Regis Xavier de Moura e (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagens pontuais: doutrina-legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- CASTRO, José Nilo de. **A defesa dos prefeitos e vereadores**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- **Direito municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.
- DALLARI, Adilson Abreu. Disponibilidade de caixa e as instituições financeiras oficiais. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, n. 1, p. 7, jan. 2001.

- DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 1990.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 1984.
- GESTÃO fiscal responsável: manual de procedimentos para aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Brasília: MOG/BNDES, 2000.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os municípios. **Revista de Administração Municipal** - Municípios, Rio de Janeiro, v. 45, n. 223, p. 5-10, jan./fev. 2000.
- Os gastos das câmaras municipais. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, n. 12, p. 696-698, dez. 1999.
- **Processo e técnica legislativa**. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/PED, 1997. 5v. (Educação a distância. Curso de processo e técnica legislativa).
- HARGER, Marcelo. **Princípios constitucionais do processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.
- KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal**; guia de orientação para as prefeituras. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.
- MACHADO JR., J. Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- MASCARENHAS, Paulo. **Improbidade administrativa e crime de responsabilidade de prefeito**. São Paulo: LED, 1999.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 3. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, 'habeas data'**. 13. ed. São Paulo: R. dos Tribunais, 1989.
- **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- **Direito administrativo brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Infrações e sanções administrativas**. São Paulo: R. dos Tribunais, 1985.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2000.
- PLANO diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- TOLOSA FILHO, Benedito. **Comentários à nova Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2000.