

IMPACTOS CAUSADOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NA GESTÃO GOVERNAMENTAL

Resumo: Este trabalho foi desenvolvido com o intuito de aprofundar os conhecimentos sobre o tema proposto cujo objetivo foi de fornecer uma visão geral sobre o impacto causado pela Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão governamental. Os pontos principais são abordados de uma forma sintética e direta: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Conclusões sobre os objetivos e conseqüências de cada dispositivo só devem ser tiradas após a leitura atenta da lei como um todo e de cada um de seus artigos, conhecendo-se o contexto em que estão inseridos, seus detalhes, ressalvas e exceções, analisando os impactos causados por ela na gestão governamental.

Palavras-chaves: 1. Gestão governamental. 2. Planejamento. 3 Transparência. 4 Controle. 5 Responsabilização.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem a finalidade de estudar os principais aspectos da lei de responsabilidade fiscal, que estabelece as normas orientadoras das finanças públicas no país. Esta lei objetiva melhorar a qualidade da gestão fiscal, quando passa a normatizar os recursos públicos, por meio de uma ação mais planejada e transparente que viabiliza minimizar os riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Considera-se o planejamento como o marco zero deste novo instrumento. A sociedade necessita de uma ferramenta para evitar que o mau gestor pratique atos irresponsáveis, que resultem em mais dívidas para a sociedade e conseqüente aumento de carga tributária para cobri-las. A Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF) é este instrumento. Através dela são determinadas as regras da gestão fiscal, estabelecendo metas, limites e condições para a gestão das receitas e das despesas.

Estão sujeitos à esta lei os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Os Tribunais de Contas, O Ministério Público, os órgãos de administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações, e as empresas estatais dependentes.

A LRF tem quatro eixos básicos, planejamento, transparência, controle e responsabilização. Neste trabalho, realizou-se uma análise sistêmica dos principais pontos desses eixos, que são os principais impactos nas gestões governamental.

O método adotado foi o de pesquisa bibliográfica. Foram utilizados também instrumentos metodológicos diversificados, tal como o da análise da legislação, de modo que o resultado final fosse alcançado.

1 PLANEJAMENTO

Um dos aspectos mais importantes da *Lei de Responsabilidade Fiscal*, e dos menos conhecidos, divulgados e debatidos, é a questão do planejamento. Doravante, os gestores nas três esferas Federal, Estadual e Municipal deverão se preparar para serem capazes de administrar suas finanças de forma mais planejada, de dispor de controles mais apurados sobre suas despesas e receitas, de realizar previsões e acompanhá-las.

1.1 Plano Plurianual

Deverá ser elaborado pelo governo um plano plurianual (PPA), a ser apresentado até o dia 30 de abril do seu primeiro ano de mandato. O PPA conterà um Anexo de Política Fiscal (art. 3º), em que serão estabelecidos objetivos e metas plurianuais de política fiscal (despesas, receitas, resultado primário, montante da dívida). O PPA deverá prever as obras e outros investimentos com duração superior a um exercício. Se tal não ocorrer, o orçamento não poderá destinar recursos a esses projetos, a menos que seja editada uma lei específica para permitir sua inclusão (art. 5º, § 5º).

1.2 Estabelecimento, acompanhamento e cumprimento das metas trienais

A lei de diretrizes orçamentárias conterà um anexo, denominado Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, § 1º), onde serão estabelecidas as metas relativas a receitas, despesas, resultado primário, montante da dívida pública, para os três exercícios seguintes (a metodologia de apuração do resultado primário - diferença entre receitas e despesas, exceto juros - deverá ser apresentada pelo Presidente da República, em até 90 dias após a publicação da LFR - art. 30, § 1º, IV). As previsões de receitas e o estabelecimento dessas metas deverão ser feitos com rigor, sendo exigida a apresentação da metodologia e da memória de cálculo (arts. 12 e 4º, § 2º, II). O Tribunal de Contas e os sistemas de controle interno do Governo, da Prefeitura e da Câmara de Vereadores fiscalizarão o cumprimento das metas (art. 59).

Para garantir o cumprimento das metas, a LRF determina que a cada dois meses se verifique se a realização da receita permitirá o alcance das metas. Se não permitir, deverão ser realizadas limitações de empenho e movimentação financeira (corte de despesas). O projeto de lei ordinária, citado no parágrafo 4º, considera crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária *“deixar de expedir ato determinando o corte automático de despesa, nos casos e condições estabelecidos em lei”*.

O gestor deverá, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública perante a Câmara de Vereadores (art. 8º, § 4º).

1.3 Previsão de riscos fiscais

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO deverá constar, também, um Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos e riscos que possam afetar as finanças do município (art. 4º, § 3º). Nesse Anexo deverá ser informado o que se pretende fazer se esses riscos vierem a se concretizar.

1.4 Acompanhamento das despesas com juros

A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá limite referencial para as despesas com juros (art. 4º, II). Os gestores deverão estar atentos a esse dispositivo, pois, ao contratarem empréstimos, deverão prever os dispêndios com juros, que também estarão sujeitos a limite. Se o limite for ultrapassado, medidas de contenção de despesas deverão ser adotadas de imediato e novas contratações de empréstimos estarão proibidas. Deve-se deixar bem claro que não se trata de limite ao pagamento de juros, mas uma sinalização de que tais despesas estão crescendo muito e que, portanto, recursos devem ser utilizados para abater a dívida e reduzir o valor que se está pagando de juros.

1.5 Outros pontos relevantes

Um ponto importante é que a LDO estabelecerá parâmetros para as despesas correntes, inclusive as relativas a serviços de terceiros, tanto do Governo (Federal e Estadual), da Prefeitura, quanto das Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores.

O orçamento deverá conter uma reserva de contingência para, entre outros objetivos, fazer face aos restos a pagar que excederem as disponibilidades de caixa (art. 5º, § 3º). Ou seja, o que não for pago com dinheiro do orçamento do ano será considerado na elaboração do próximo orçamento, na reserva de contingência, de modo que, no ano seguinte, sobrarão menos recursos disponíveis para alocação, por conta de uma espécie de provisão.

Como se percebe, a LRF configura um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal, até então inexistente. Os governos deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, e dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida. A União prestará assistência técnica e cooperará financeiramente com os Municípios para modernização da administração de suas finanças (art. 64).

2 RECEITA PÚBLICA

Os gestores precisarão dedicar atenção à previsão de receitas, serão cobrados quanto à arrecadação, e terão mais dificuldades para conceder incentivos e benefícios fiscais.

Os entes da Federação terão que instituir e, efetivamente, arrecadar todos os impostos de sua competência constitucional, sob pena de ficarem proibidos de receber transferências voluntárias (art. 11).

Trinta dias após a publicação dos orçamentos, as receitas deverão ser desdobradas em metas bimestrais de arrecadação. Medidas de combate à sonegação deverão ser especificadas, quando cabíveis, e demonstrativos da evolução da dívida ativa e dos créditos tributários que podem ser cobrados administrativamente deverão ser apresentados (art. 13).

Em sua prestação de contas, o gestor terá de relatar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, apresentar as medidas adotadas para melhorar a fiscalização e combater a sonegação, as ações para recuperação dos créditos tributários e relatar o que mais foi feito para incrementar a arrecadação (art. 58).

2.1 Renúncia de receitas

A concessão de incentivos ou benefícios tributários que signifiquem renúncia de receitas (anistias, remissões, subsídios, crédito presumido, isenções específicas e outros tratamentos tributários diferenciados) passarão a ter que obedecer a algumas novas condições.

Deverá ser demonstrado que a renúncia foi previamente considerada na previsão de receitas da lei orçamentária anual e que ela não afetará as metas de resultados trienais. Se isto não ficar comprovado, a perda de receita decorrente da concessão do incentivo ou benefício precisará ser compensada, pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, e só entrará em vigor quando as medidas de compensação também entrarem (art. 14).

3 DESPESAS PÚBLICA

3.1 Regras para geração de despesas

Haverá mais exigências para geração de despesas. A expansão, aperfeiçoamento ou criação de ações municipais que signifiquem aumento de despesa terão de ser acompanhadas de estimativa de seus custos no triênio e de declaração do ordenador de despesa de que há dotação orçamentária suficiente (considerando-se o que já foi gasto e o que se pretende gastar) e de que o aumento de despesas está de acordo com o PPA e com a LDO (art. 16). Em princípio, apenas as despesas de custeio e manutenção estariam fora do alcance desse artigo. Essas exigências também se aplicam ao empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras (art. 16, § 4º).

Se essas exigências não forem atendidas, a despesa será considerada irregular e não autorizada (art. 15), podendo o ordenador de despesas ou quem a ordenou vir a ser punido, pelo projeto de lei ordinária citado no parágrafo 4º, com pena de reclusão, de 1 a 4 anos, por ordenar despesa não autorizada.

3.2 Exigências para despesas obrigatórias de caráter continuado (inclusive despesas com pessoal e da seguridade social)

Um outro tipo de despesa será ainda mais controlado: a despesa obrigatória de caráter continuado, definida como sendo aquela derivada de medida provisória, lei ou ato administrativo normativo que determine para o ente a obrigação de sua execução por um período superior a 2 anos.

O aumento ou criação de despesa dessa natureza não poderá afetar as metas de resultados previstas para o triênio e deverá ser compensado pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de outras despesas. A despesa só será executada quando as medidas de compensação entrarem em vigor (art. 17). Para compensá-la com aumento permanente de receita, devem-se elevar alíquotas, ampliar a base de cálculo ou majorar tributo ou contribuição. No caso de redução permanente de despesas, a LRF não diz como fazê-la.

Este tipo de controle será aplicado também às despesas com pessoal (art. 21) e da seguridade social (art. 24). Os atos que aumentem despesas com pessoal, além de terem de atender a exigências constitucionais e a outras da LRF, não poderão afetar as metas de resultados e deverão ter seus efeitos compensados, sob pena de serem considerados nulos. Benefícios ou serviços

relativos à seguridade social não poderão ser estendidos, majorados ou criados sem que se indique a fonte de custeio e que se atenda às mesmas exigências (art. 24).

As exigências do parágrafo 21 só não se aplicam ao serviço da dívida; à revisão geral anual da remuneração dos servidores (art. 17, § 6º) e, no caso das despesas da seguridade, à concessão de benefício a quem a legislação garante o direito; à expansão quantitativa (aumento da demanda) dos serviços e ao reajustamento dos valores dos benefícios, a fim de preservar seu valor real (art. 24).

A questão polêmica sobre a exigência de compensação é que o aumento de receitas, decorrente do crescimento econômico do município, ou de melhoria da eficiência da máquina arrecadadora, ou de ampliação do número de contribuintes, bem como qualquer outro aumento de receita que não seja elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, não poderá ser utilizado para, por exemplo: contratar professores, agentes de saúde, policiais, adequar planos de carreira, prestar novos tipos de assistência social, aumentar o valor de benefícios da seguridade acima do necessário para preservar seu valor real, ou em qualquer outro tipo de despesa obrigatória de caráter continuado, como programas de bolsa-escola criados por lei. Tal impedimento significa que essas despesas só poderão ser custeadas com recursos provenientes de redução permanente de despesa (fechamento de órgãos, redução de despesas de pessoal, redução de programas e benefícios da seguridade social, entre outros) ou do aumento da carga tributária.

Além disso, a forma como deverá ser feita a compensação é objeto de várias e contraditórias interpretações. Ainda não se sabe exatamente como virá a ser, efetivamente, posta em prática.

4 DESPESAS COM PESSOAL

4.1 Limites

A LRF mantém os conceitos e princípios básicos da "*Lei Camata*" (LC nº 96, de 31 de maio de 1999) e introduz novas regras. A principal é que "*os valores referentes aos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal*", e serão computadas na despesa total com pessoal. O município deverá analisar com cuidado o quanto essa exigência elevará sua despesa total com pessoal, pois o limite não mudou, mas a despesa, em muitos casos, será aumentada.

As despesas com pessoal não poderão exceder o limite de 60% da receita corrente líquida. Esse limite deverá ser repartido entre o Executivo e o Legislativo pela lei de diretrizes orçamentárias. Se a LDO não o fizer, ficarão valendo os limites definidos na LRF: 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município - existente nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo -, e 54% para o Executivo (art. 20, III).

As informações sobre as despesas com pessoal e o atendimento do limite serão verificados pelos Tribunais de Contas, conforme art. 59, § 2º.

4.2 Receita corrente líquida

A receita corrente líquida é, basicamente, o total das receitas correntes (receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços e transferências correntes: constitucionais, legais e voluntárias). Desse total devem ser excluídas as contribuições dos servidores para o seu sistema de previdência e nele devem ser computados os valores pagos e recebidos em decorrência do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e da "*Lei Kandir*" (art. 2º, § 2º).

4.3 Verificação do cumprimento dos limites e sanções

A obediência aos limites será verificada ao final de cada quadrimestre, pelos Poderes, com base nos últimos doze meses (art. 2º, § 3º). A comparação das despesas com o limite fará parte do Relatório de Gestão Fiscal de cada Poder, a ser amplamente divulgado em até 30 dias após o encerramento do quadrimestre. Se o prazo para divulgação não for cumprido, seja pelo Executivo seja pelo Legislativo, o município ficará impedido de receber transferências voluntárias e de realizar operações de crédito (art. 55, § 3º).

Se a despesa ultrapassar 95% do limite, o Poder fica imediatamente proibido de: conceder aumento ou qualquer outra forma de reajuste de remuneração, criar cargos, admitir pessoal e contratar horas extras (art. 22).

Ultrapassado o limite, o Poder terá um prazo de oito meses para se ajustar, podendo adotar medidas como redução das despesas com cargos de confiança, redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos, exoneração de servidores não estáveis e até demissão de servidores estáveis (art. 23). Vale ressaltar que, se houver aumento de receitas correntes nos meses seguintes, essas providências poderão se tornar desnecessárias.

É importante registrar que, segundo a Lei dos Crimes Fiscais (Lei 10.028/2000 – Art 2º), aqueles que deixarem de "*ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa relativa a pessoal que houver excedido o limite máximo*" ficam sujeitos à pena de reclusão, de 1 a 4 anos.

Se, após esses oito meses, verificar-se que as despesas ainda excedem os limites, o ente ficará proibido de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de crédito (art. 23, § 3º). Essas sanções aplicam-se aos entes federados qualquer que seja o Poder

desajustado. Se o Executivo estiver ajustado, mas o Legislativo não, ainda assim o município será punido. Não há uma sanção específica para o Executivo ou para o Legislativo.

4.4 Regras para final de mandato

Nos últimos oito meses do último ano de mandato, os governos, Assembléias Legislativas e o presidente da Câmara de Vereadores não poderão contrair despesa que não possa ser paga no ano. Para ser contraída despesa que tenha parcela a ser paga no ano seguinte, deverá ser provisionada disponibilidade de caixa suficiente (art. 42). Os que descumprirem essas normas poderão vir a serem punidos, conforme a Lei 10.028/2000, pois, aquele que "*ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, no último ano de mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa*" fica sujeito à pena de reclusão; de 1 a 4 anos.

5 PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

5.1 Destinação dos recursos da venda de bens do patrimônio público

Uma importante norma foi estabelecida pela LRF a esse respeito, a qual os governos deverão considerar no seu planejamento orçamentário e de equilíbrio fiscal: as receitas com a venda de bens e direitos do patrimônio público não poderão ser aplicadas em despesas correntes. Uma única exceção é a destinação desses recursos para os regimes de previdência social e, assim mesmo, se autorizada por lei (art. 44). Esta medida impede, de um lado, o uso desses recursos para pagar juros, e, de outro, que sejam aplicados em programas sociais.

5.2 Desapropriação de imóveis urbanos

Qualquer desapropriação de imóvel urbano só poderá ser realizada se houver prévia e justa indenização em dinheiro ou prévio depósito judicial. Deverá, ainda, ser apresentada estimativa de seu impacto financeiro e comprovação de que há dotação orçamentária; que a despesa é compatível com o PPA (Plano Plurianual) e não fere disposições da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 46 e 16).

6 TRANSPARÊNCIA

Os governantes têm com a LRF sua administração mais transparente e devem prestar contas à sociedade de uma forma mais efetiva, fornecendo informações documentadas sobre sua gestão fiscal.

6.1 Participação popular

Serão realizadas audiências públicas e deverá ser incentivada a participação popular na elaboração do PPA, da LDO e dos orçamentos (art. 48, parágrafo único).

6.2 Relatório Resumido de Execução Orçamentária e demonstrativos bimestrais

Trinta dias após o final de cada bimestre, o gestor deverá divulgar, inclusive na Internet, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 52), o qual demonstra, resumidamente, o comportamento da arrecadação e a execução da despesa (valores e onde). Se descumprido o prazo para divulgação do Relatório Resumido, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito (art. 52, § 2º).

Junto a esse relatório, serão divulgados demonstrativos sobre a receita corrente líquida, os resultados fiscais, as despesas com juros, os restos a pagar. As normas para sua padronização, e, para os demais relatórios, serão editadas inicialmente pela União (art. 50, § 2º) e, posteriormente, pelo conselho citado no art. 67.

Deverão, ainda, ser apresentadas justificativas para a limitação de empenho de despesas ("estouro" das despesas com juros ou da dívida em relação aos seus limites ou perspectiva de não-cumprimento das metas - art. 4º, I, "b") e para a frustração de arrecadação. Nesse último caso, o ordenador de despesas deverá especificar o que pretende fazer para combater a evasão fiscal e recuperar os créditos tributários (art. 53, § 2º, II).

6.3 Relatório de Gestão Fiscal - Informações sobre o cumprimento dos limites

A cada quatro meses, os poderes executivos e legislativos deverão publicar o Relatório de Gestão Fiscal, prestando contas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições (despesas com pessoal, dívidas, operações de crédito, ARO, inscrição em restos a pagar). Medidas corretivas deverão ser apresentadas se os limites forem ultrapassados (arts. 54 e 55), sob pena de serem impedidos de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito (art. 55, § 2º).

6.4 Divulgação

Os planos, orçamentos, LDO, relatórios, prestações de contas, pareceres prévios do Tribunal de Contas, e versões simplificadas desses documentos, serão amplamente divulgados, inclusive na Internet (art. 48). A União deverá prestar assistência técnica aos Municípios para esse fim (art. 64, § 1º).

7 FISCALIZAÇÃO

Os Tribunais de Contas e o sistema de controle interno de cada Poder vão fiscalizar o cumprimento das normas LRF, tais como: o cumprimento das metas; a obediência aos limites para realização de operações de crédito; a inscrição em restos a pagar; a destinação dos recursos oriundos da venda de bens do patrimônio do município; e também se as medidas para fazer retornar as despesas com pessoal e a dívida aos seus limites foram adotadas (art. 59).

7.1 Verificação do cumprimento dos limites para despesas com pessoal

As informações sobre despesas com pessoal e o atendimento do limite serão verificados pelos Tribunais de Contas (art. 59, § 2º).

7.2 Parecer prévio sobre as prestações de contas

Os Tribunais de Contas deverão dar parecer prévio conclusivo sobre as prestações de contas dos Estados e municípios, num prazo de sessenta dias. No caso de Municípios com menos de 200 mil habitantes que não sejam capitais, o prazo será maior: 180 dias. Enquanto houver prestação de contas não apreciada, o Tribunal não entrará em recesso (art. 57). Um dos objetivos dessa norma é que os prefeitos não fiquem por muito tempo sem uma definição dos Tribunais sobre suas contas.

7.3 Situação de calamidade pública

No caso de calamidade pública reconhecida pela Assembléia Legislativa, fica suspensa, enquanto perdurar a situação, a contagem dos prazos para enquadramento da dívida e

das despesas com pessoal aos respectivos limites (art. 65). A obrigação de atingir as metas fiscais e de limitar empenhos também fica suspensa. Deve-se entender que não é a Assembléia que irá decretar a calamidade. Continuará a ser o prefeito. Mas, para efeito de suspensão dos prazos e da obrigação de cumprimento das metas, a Assembléia Legislativa deverá reconhecer a situação.

7.4 Resumo das limitações de final de mandato

As limitações às ações dos governos no último ano de seu mandato são:

- a) as operações de crédito por antecipação de receita (ARO) são proibidas no último ano de mandato (art. 38, IV);
- b) nos últimos 180 dias do último ano do mandato , nenhum ato que aumente a despesa com pessoal poderá ser expedido (art. 21;
- c) no último ano do mandato , se o limite para despesas com pessoal exceder o limite já no primeiro quadrimestre, as sanções de proibição de contratar operações de crédito, suspensão de transferências voluntárias e obtenção de garantia, aplicam-se imediatamente (art. 23, § 4º). Ou seja, não haverá o prazo de oito meses para ajuste antes de se aplicar a punição;
- d) nos últimos oito meses do último ano de mandato, o Poder Executivo e o Poder Legislativo não poderão contrair despesa que não possa ser paga no ano. Para ser contraída despesa que tenha parcela a ser paga no ano seguinte, deverá ser provisionada disponibilidade de caixa suficiente (art. 42);
- e) de acordo com o art. 18 da Resolução nº 78 / 98, do Senado, “ é vedada a *contratação de operações de crédito nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município*”.

7.5 Regras para inclusão de investimento (obras e projetos) no orçamento

Investimento de execução superior a um exercício só poderá ser incluído no orçamento se o plano plurianual já o tiver previsto. Se não tiver e o gestor quiser colocá-lo no orçamento, deverá editar uma lei específica incluindo-o no PPA. (art. 5º). Essa regra ganha importância especial no último ano de mandato.

O orçamento somente destinará recursos para novos projetos depois de adequadamente atendidos os que já estão em andamento e as despesas para conservação do patrimônio público (art. 45). A LDO do município vai estabelecer como essa regra de priorização será atendida.

7.6 Transferências voluntárias que não podem ser suspensas

A sanção de suspensão de transferências voluntárias prevista em vários dispositivos da LRF não pode ser aplicada às transferências relativas às ações de saúde, educação e assistência social (art. 25, § 3º), o que minimiza a penalização da população por infrações cometidas pelos governos ou pelos presidentes da Assembléia Legislativa e Câmara dos Vereadores.

8 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO

A LRF estabelece algumas exigências gerais para o recebimento de transferências voluntárias.

Para receberem transferências voluntárias, os entes deverão comprovar: que estão em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; que estão cumprindo os limites constitucionais relativos aos gastos com saúde e educação; que os limites relativos a pessoal, dívidas e operações de crédito, bem como as condições para inscrição em restos a pagar, estão sendo respeitados; e que seu orçamento prevê a contrapartida. O ente transferidor deverá fazer constar no orçamento dotação específica para a transferência que se quer realizar (art. 25).

8.1 Contratação de operações de crédito

A *Lei de Responsabilidade Fiscal* prevê algumas exigências gerais para a formalização do pleito de contratação de operações de crédito: prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto Antecipação de Receita Orçamentária (ARO); observância dos limites e condições fixados pelo Senado; atendimento da “regra de ouro” (montante das operações de crédito não pode ser superior ao das despesas de capital - art. 167, III da Constituição e art. 32, § 3º); e obediência às demais normas da LRF (art. 32).

Se o gestor “ordenar, autorizar ou promover a realização de operação de crédito...sem prévia autorização legislativa, com inobservância de limites e condições estabelecidos em lei ou em resolução do Senado ou quando os montantes da dívida consolidada e das despesas de pessoal ultrapassarem os limites”, segundo a Lei 10.028/2000, fica sujeito à pena de reclusão, de 1 a 4 anos.

8.2 Limites para a dívida consolidada

Quanto à dívida consolidada, conceito que está sendo definido na LRF, somente se verão obrigados a cumprir as normas da Lei relativas a esse limite depois que o Senado fixá-lo. É o Senado

que tem a competência constitucional para fixar limites para a dívida consolidada, mas só pode fazê-lo depois que o Presidente da República os propuser (art. 52, VI da Constituição). O Presidente terá um prazo de 90 dias após a publicação da LRF para propor os limites (art. 30). O Senado não tem prazo.

A falta de um limite para a dívida consolidada não significa que o endividamento ficará fora de controle. A Resolução 78 do Senado Federal, que regulamenta a dívida pública, é bastante restritiva quanto à contratação de operações de créditos, de forma que, enquanto mantidas suas exigências, provavelmente a ultrapassagem dos limites só deverá acontecer se houver queda da receita corrente ou modificações nos encargos das operações já contratadas. Um exemplo das exigências da Resolução 78 é a proibição de *“contratação de operações de crédito nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município”* (art. 18 da Resolução).

É importante observar que os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos vão passar a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite (art. 30, § 7º). Portanto, deixar de pagar precatórios terá, entre outras consequências, a de significar uma elevação "não-natural" no estoque da dívida, podendo provocar a ultrapassagem do limite e sujeitar o ente a várias sanções.

8.3 Verificação do cumprimento dos limites e sanções

A verificação do cumprimento do limite da dívida consolidada será feita ao final de cada quadrimestre. Se o limite for ultrapassado, imediatamente fica o município proibido de realizar operações de crédito e obrigado a obter superávit primário. O governo terá, então, um prazo de doze meses para reconduzir a dívida ao limite. Vencido o prazo e não realizado o ajuste, o ente ficará impedido de receber transferências voluntárias (art. 31).

Se o gestor *“deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal”* estará cometendo crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, segundo prevê a Lei 10.028/2000.

8.4 Regra especial para as instituições financeiras

A LRF introduz uma regra que visa fazer com que também as instituições financeiras sejam mais "responsáveis" quando realizarem operações de crédito com os entes. A instituição financeira deverá exigir a comprovação do cumprimento das exigências legais para a realização da operação. Se elas não forem obedecidas, a operação será cancelada e a instituição não receberá os juros e demais encargos (art. 33).

O chefe do executivo deverá promover o cancelamento da operação. Se não o fizer aplicar-se ao ente as sanções do art. 23, § 3º (transferências voluntárias, operações de crédito, concessão de garantia) e ele estará incorrendo em crime de responsabilidade contra a lei orçamentária, segundo a Lei 10.028/2000.

8.5 Operações entre os entes da Federação (União, Estados e municípios)

Ponto chave da LRF é a vedação da realização de operações de crédito entre os entes federação (União, Estado e município), ainda que por intermédio de suas entidades da administração indireta (art. 35, *caput*). Deve-se destacar que a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas são consideradas operações de crédito (art. 29, § 1º).

Há duas exceções a essa vedação: Estados e Municípios podem comprar títulos da União (art. 35, § 2º) e realizar operações com bancos estatais, mas essas operações não podem ser contratadas para financiar despesas correntes nem dívidas contraídas junto a outros bancos (art. 35, § 1º).

Esse dispositivo (art. 35) veda até mesmo, operações de refinanciamento e novação. Ou seja, os Municípios não poderão mais recorrer aos Estados e à União para refinar suas dívidas.

Cabe observar que a Resolução 78 contém vedações à emissão de títulos, como por exemplo: “*Art. 10: Até 31 de dezembro de 2010, os Estados e Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal...*”; “*Art. 12, § 4º: As unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União não serão autorizadas a emitir novos títulos*”.

Portanto, a União Estados e Municípios, diante dessas restrições ao financiamento, terão de valorizar suas fontes de receitas e controlar suas despesas.

9 CONCLUSÃO

A Lei de responsabilidade Fiscal vem preencher importante lacuna para a obtenção de equilíbrio fiscal do país, ao estabelecer regras para a adequação de despesas e dívidas públicas em níveis compatíveis com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os Poderes.

A LRF permite também melhor avaliação da gestão de prefeitos, governadores e do presidente da República, ao reduzir fortemente os passivos financeiros, que poderiam ser repassados ao sucessor ou herdados do antecessor.

Ao restringir a expansão das despesas, a referida Lei induz os governos a direcionar e controlar melhor seus recursos, racionalizando custos e dando melhor eficiência à máquina pública.

Não resta dúvida que, conforme analisado neste artigo, o grande impacto causado pela lei de responsabilidade fiscal na gestão governamental, é a obrigação dos gestores em fazer um governo planejado e transparente, permitindo à sociedade ter uma ferramenta para garantir o correto emprego da coisa pública, através de uma mudança institucional no trato com o dinheiro público, com um equilíbrio fiscal, estabelecendo adequação de despesas e dividas publicas com as receitas de cada ente da Federação, envolvendo todos os Poderes.

10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal** – Guia de Orientação para as Prefeituras, BNDES – 2000.

Nascimento, Edson Ronaldo e Debus, Ilvo. **Gestão Fiscal Responsável – Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**, JM Editora, Curitiba, junho de 2001.

Nascimento, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas: União, Estados e Municípios**, Vestcon, Brasília, maio de 2002.

Nascimento, Edson Ronaldo e Gerardo, José Carlos. **Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**, BNDES, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Editora Malheiros, 1990.

BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. **Implementação, estudo e avaliação dos controles internos**. Belo Horizonte: TCM/MG, 1999. Apostila.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Previdência Dos Servidores Públicos Municipais**. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Lei Complementar 101, 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, col. 1, p. 000001, 05 maio 2000.

