



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ALECSANDRA ARRUDA DANTAS**

**LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL NA GESTÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE POMBAL SOB A ÓTICA DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ANTES E DEPOIS DA APLICAÇÃO DA LEI**

**SOUSA - PB  
2007**

**ALECSANDRA ARRUDA DANTAS**

**LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL NA GESTÃO PÚBLICA DO  
MUNICÍPIO DE POMBAL SOB A ÓTICA DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ANTES E DEPOIS DA APLICAÇÃO DA LEI**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Ciências Contábeis do CCJS da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharela em  
Ciências Contábeis.**

**Orientador: Professor Me. João Rogério Vilar da Silva.**

**SOUSA - PB  
2007**

**ALECSANDRA ARRUDA DANTAS**

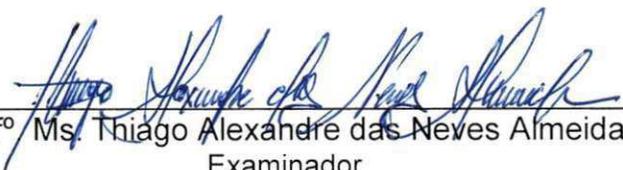
**LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL NA GESTÃO PÚBLICA  
DO MUNICÍPIO DE POMBAL SOB A ÓTICA DA LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA  
ANTES E DEPOIS DA APLICAÇÃO DA LEI**

Monografia apresentada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2007, como trabalho de conclusão do Curso de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Campina Grande, obtendo o conceito de \_\_\_\_\_ atribuído pela banca constituída pelo orientador e membros abaixo.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profº. Antonio Firmino da Silva Neto  
Orientador



---

Profº Ms. Thiago Alexandre das Neves Almeida  
Examinador

---

Profª. Esp. Simone César de Farias  
Examinadora

## TERMO DE RESPONSABILIDADE

Por este termo, eu, abaixo assinado, assumo a responsabilidade de autora do conteúdo do referido Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: **Limites da Despesa com Pessoal com Pessoal na Gestão Pública do Município de Pombal sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise Comparativa Antes de Depois da Aplicação da Lei**, estando ciente das sanções legais previstas referentes ao plágio. Portanto, ficam, a instituição, o orientador e os demais membros da banca examinadora isentos de qualquer ação negligente da minha parte, pela veracidade e originalidade desta obra.

Sousa, 13 de dezembro de 2007.

*Alecsandra Arruda Dantas*  
Alecsandra Arruda Dantas

Orientanda

A todos que acreditam em mim,  
especialmente aos meus pais, Zequinha e  
Mirinha, por terem me ensinado a olhar todas  
as pessoas com igualdade.

Dedico.

## AGRADECIMENTOS

Não há mérito individual quando dependemos de um todo para alcançar objetivos, assim sendo, compartilho a conclusão da graduação do meu curso a todos que estiveram a minha volta durante a minha vida acadêmica de graduada, conspirando sempre de forma positiva, e, ainda, enaltecer os que mais colaboraram para o término desta etapa.

Portanto, os meus sinceros agradecimentos:

A Deus por ter me concedido o dom da persistência, fator imprescindível que me permitiu superar os obstáculos impostos nessa jornada.

A todos os meus familiares pelo incentivo e confiança que sempre depositam em mim. E de um modo mais especial ao meu sobrinho Giordano Bruno, pela colaboração na confecção dos meus trabalhos acadêmicos.

Aos meus colegas de graduação, que dividiram as angústias desta jornada, principalmente a vocês, Simone, Elizangela, Lenicleide, que mantiveram sempre unidas ao meu lado, imbuídas num mesmo objetivo de vencer essa batalha.

A todos os meus professores que se dispuseram em transmitir seus conhecimentos no transcorrer desse curso e de forma especial ao meu Orientador, Professor Firmino, pela sua constante disponibilidade e contribuição em nortear a execução deste trabalho, dirimindo dúvidas e adicionando informações.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, que sempre me incentivaram e acreditam em meu sucesso.

Enfim, a todos os demais que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desta pesquisa.

“É por isto que não permitimos que um homem governe, e sim a lei, porque um homem pode governar em seu próprio interesse e tornar-se um tirano”.

(ARISTÓTELES, *Ética a Nicômacos*)

## RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de fornecer uma visão sobre a aplicabilidade da Lei Complementar nº 101/00, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no município de Pombal dando ênfase ao Capítulo IV de que trata da Despesa Pública, enfocando os gastos com pessoal. A Lei Complementar nº 101/00 objetiva a estabilização das contas públicas, proporcionando o equilíbrio entre as receitas e despesas. Nesse sentido a LRF cria uma série de imposições na limitação de gastos públicos, principalmente no que diz respeito às despesas com pessoal. O tema central deste estudo está estruturado em estabelecer um confronto no tocante ao que preceitua a LRF e a adequação da despesa com pessoal no município de Pombal, no período de 1999 a 2006.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Receitas. Despesas com Pessoal.

## ABSTRACT

This work has the objective of supplying a vision about the application of the complementary Law nº 101/00, also denominated Law of Fiscal Responsibility (LRF) in the municipal district of Pombal giving emphasis to the chapter IV that it's about the Public Expense, focusing the expenses with the people. The complementary law no. 101/00 objectifies the stabilization of the public bills, providing the balance between the revenues and expenses. In that sense the LRF creates a series of impositions in the limitation of public expenses, mainly about the expenses with the people's administration. The central theme from study is structured in establish a confront concerning what says the LFR and the adaptation of the expense with the people in the municipal district of Pombal, in the period from 1999 to 2006.

Word-key: Law of Fiscal Responsibility. Revenues. Expenses with the People.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução da Receita Orçamentária Arrecadada – Município de Pombal – Período 1999 a 2006 .....	53
<b>Gráfico 2:</b> Discriminação da Receita Orçamentária Arrecadada – Município de Pombal – Período: 1999 a 2006.....	53
<b>Gráfico 3:</b> Comparativo da Receita Corrente – Município de Pombal – Período: 1999 a 2006 .....	55
<b>Gráfico 4:</b> Percentual de Gastos Totais com Pessoal em Relação à RCL – Município de Pombal – Poder Executivo e Poder Legislativo – período: 1999 a 2006 .....	59
<b>Gráfico 5:</b> Percentual de Gastos com Pessoal em relação à RCL – Município de Pombal - Poder Executivo – período: 1999 a 2006 .....	60
<b>Gráfico 6:</b> Percentual de Gastos com Pessoal em relação à RCL – Município de Pombal - Poder Legislativo – período: 1999 a 2006 .....	61

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Classificações Científicas da Pesquisa .....	18
<b>Quadro 2:</b> Definições das Variáveis .....	20
<b>Quadro 3:</b> Composição da Receita Corrente Líquida .....	32
<b>Quadro 4:</b> Prazo para a Publicação do RREO .....	37
<b>Quadro 5:</b> Esquema de Discriminação da Despesa Corrente .....	49
<b>Quadro 6:</b> Esquema de Discriminação da Despesa de Capital .....	49

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Procedimentos do Ingresso da Receita Pública .....	43
<b>Figura 2:</b> Detalhamento da Classificação da Receita Orçamentária.....	46

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Comparativo da Receita Orçamentária – Município de Pombal .....	52
<b>Tabela 2:</b> Composição da Receita Corrente – Município de Pombal .....	54
<b>Tabela 3:</b> Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – Município de Pombal ...	55
<b>Tabela 4:</b> Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal – Município de Pombal – Poder Executivo e Poder Legislativo .....	56
<b>Tabela 5:</b> Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Município de Pombal - Poder Executivo .....	57
<b>Tabela 6:</b> Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Município de Pombal – Poder Legislativo.....	57
<b>Tabela 7:</b> Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal – Em Percentuais – Município de Pombal – Poder Executivo e Poder Legislativo.....	58
<b>Tabela 8:</b> Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal – Em Percentuais – Município de Pombal - Distribuição por Poder .....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO	Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária
Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
Dec.	Decreto
EC	Emenda Constitucional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

# SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Tema e Problema da Pesquisa .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Objetivos .....</b>	<b>16</b>
1.2.1 Objetivo Geral.....	16
1.2.2 Objetivos Específicos .....	16
<b>1.3 Justificativa .....</b>	<b>16</b>
<b>1.4 Procedimentos Metodológicos.....</b>	<b>18</b>
1.4.1 Classificação da Pesquisa Segundo os Objetivos.....	18
1.4.2 Classificação da Pesquisa Segundo os Procedimentos de Coleta e Fontes de Informações .....	19
1.4.3 Classificação da Pesquisa Segundo a Natureza dos Dados .....	19
1.4.4 Definições das Variáveis .....	19
1.4.5 Coletas de Dados .....	21
<b>1.5 Organização do Trabalho.....</b>	<b>21</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais .....</b>	<b>23</b>
2.1.1 Instrumentos de Planejamento das Ações de Responsabilidade de Gestão Fiscal.....	25
2.1.1.1 <i>Plano Plurianual</i> .....	26
2.1.1.2 <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i> .....	27
2.1.1.3 <i>Lei Orçamentária Anual</i> .....	28
2.1.2 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal .....	28
<b>2.2 Receita Corrente Líquida como Parâmetro dos Gastos com Pessoal.....</b>	<b>29</b>

<b>2.3 Gastos com Pessoal: Conceito e Limitação</b> .....	32
2.3.1 Limitação dos Gastos com Pessoal.....	33
<b>2.4 Relatórios Previstos na LRF como Subsídio na Verificação dos Limites</b> .....	37
2.4.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária .....	37
2.4.2 Relatório de Gestão Fiscal.....	38
<b>2.5 Sinopse da Lei Responsabilidade Fiscal</b> .....	39
<b>2.6 A Administração Pública</b> .....	40
2.6.1 Os Princípios Constitucionais da Administração Pública .....	41
2.6.2 Receitas Públicas .....	43
2.6.3 Despesas Públicas .....	47
<b>3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS</b> .....	51
3.1 Receitas .....	52
3.2 Receita Corrente Líquida .....	55
3.3 Despesas com Pessoal .....	56
3.4 Análise dos Limites de Gastos com Pessoal no Município de Pombal...	57
<b>4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	62
4.1 Conclusões .....	62
4.2 Recomendações .....	63
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	64
<b>ANEXO</b> .....	67

## **1 INTRODUÇÃO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em 04 de maio de 2000, estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal de 1988.

Versa também a LRF sobre planejamento, incluindo nesse contexto, normas sobre diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária, e, ainda são mencionadas na referida lei, procedimentos direcionados às despesas e receitas públicas, às transferências de recursos, dívida e endividamento, gestão patrimonial, e regras para transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, extensivas a todos os entes da federação com seus respectivos Poderes e Órgãos, como também, às entidades da administração indireta, incluindo as autarquias, fundos especiais, fundações e empresas estatais dependentes.

Entretanto, o foco principal desta pesquisa se refere à despesa com pessoal e encontra-se embasamento na parte em que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as normas concernentes às despesas com pessoal (Capítulo IV, Seção II, Subseções I e II).

Nesse contexto, este trabalho visa avaliar a aplicabilidade da LRF no município de Pombal, evidenciando os gastos com pessoal, no período de 1999 a 2006, e, mediante os resultados obtidos verificar a adequação dos gastos com pessoal em relação aos limites estabelecidos pela referida Lei.

### **1.1 Tema e Problema da Pesquisa**

A Lei de Responsabilidade Fiscal destina-se a regulamentar o art. 163 da Constituição Federal de 1988, podendo ser considerada como um instrumento regulador das contas públicas, estabelecendo normas a serem observadas pelos três níveis de governo e para cada um dos Poderes.

Dentre os ordenamentos contidos na LRF destacam-se os limites previstos para os gastos com pessoal.

Dessa forma, o tema dessa pesquisa seria assim definido: Limites da Despesa com Pessoal na Gestão Pública do Município de Pombal sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise Comparativa no Período de 1999 a 2006.

O problema pode ser definido como uma questão que a pesquisa almeja responder. Sendo assim, elaborou-se o problema da seguinte forma:

O município de Pombal se adequou a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à despesa com pessoal?

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Verificar se o município de Pombal se adequou a Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à despesa com pessoal.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- a) Evidenciar a arrecadação das receitas no exercício financeiro de 1999 – 2006;
- b) Demonstrar a Receita Corrente Líquida, no período de 1999-2006, para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal;
- c) Evidenciar a realização das despesas com pessoal, no exercício financeiro de 1999-2006;
- d) Verificar o cumprimento dos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no período de 1999-2006.

## **1.3 Justificativa**

Pode-se considerar a fixação da despesa com pessoal como um dos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que mais gera apreensão por parte dos gestores

públicos, visto que, dentre os gastos realizados, essas despesas são as mais significativas, em face aos entes públicos.

A LRF em seus dispositivos estabelece limites para as despesas com pessoal, tomando como parâmetro a Receita Corrente Líquida – RCL, como também prevê vedações aos entes da federação quando ocorrer o descumprimento das imposições legais.

Dentre os ordenamentos previstos na LRF que devem ser cumpridos em relação aos limites dos gastos com pessoal, destaca-se a obrigatoriedade de sempre que a despesa total com pessoal exceder ao limite máximo e/ou o limite prudencial estabelecido pela referida lei ficam vedados, dentre outras proibições, a criação de cargo, emprego ou função, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, além de vedar o recebimento das transferências voluntárias, enquanto perdurar excesso, o que resultará em prejuízo para sociedade.

Partindo dessa premissa, pode-se constatar a necessidade de realizar estudos dessa natureza que irão subsidiar a todos os usuários das informações, desempenhando, sobretudo, papel informativo.

Assim sendo, a escolha desse tema se reveste de fundamental relevância em diversos contextos, conforme descrito a seguir.

No âmbito governamental, servindo como subsídio aos gestores públicos que primam por uma administração pautada na legalidade e comprometida com a correta aplicabilidade dos recursos públicos.

No controle interno da administração pública, auxiliando os agentes públicos envolvidos, sejam agentes políticos ou agentes administrativos, fazendo despertar à importância da implantação de um sistema de controle permanente no tocante aos gastos com pessoal.

No contexto social, proporcionando aos usuários de uso externo, fonte de conhecimento, além de conscientizar, esclarecer e ressaltar a importância da participação da sociedade, na verificação do cumprimento desta lei, fazendo valer o exercício da cidadania e o bem-estar da coletividade.

E, por fim, no campo acadêmico, representando embasamento para a elaboração de pesquisas futuras, podendo também servir como parâmetro para análise comparativa entre os municípios do Pólo.

## 1.4 Procedimentos Metodológicos

Segundo Gil (1996, p.19):

A pesquisa é o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos [...] mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos.

Para tanto, a pesquisa pode ser classificada segundo diferentes critérios, conforme ilustrado no quadro a seguir:

Tipos de pesquisas segundo os objetivos	Tipos de pesquisas segundo os procedimentos de coleta	Tipos de pesquisas segundo as fontes de informações	Tipos de pesquisas segundo a natureza dos dados
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exploratória</li> <li>• Descritiva</li> <li>• Experimental</li> <li>• Explicativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimento</li> <li>• Levantamento</li> <li>• Estudo de caso</li> <li>• Bibliográfica</li> <li>• Documental</li> <li>• Participativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campo</li> <li>• Laboratório</li> <li>• Bibliográfica</li> <li>• Documental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quantitativa</li> <li>• Qualitativa</li> </ul>

**Quadro 1:** Classificações Científicas da Pesquisa

**Fonte:** Gonsalves (2001, p. 64).

### 1.4.1 Classificação da Pesquisa Segundo os Objetivos

Do ponto de vista de seus objetivos, a pesquisa é classificada como exploratória. Segundo Gonsalves (2001, p.65), "a pesquisa exploratória é aquela que se caracteriza pelo desenvolvimento e esclarecimento de idéias, com objetivo de oferecer visão panorâmica, uma primeira aproximação a um determinado fenômeno que é pouco explorado." Complementando, Gil (1996, p.45) contribui ao afirmar que "estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses".

#### 1.4.2 Classificação da Pesquisa Segundo os Procedimentos de Coleta e Fontes de Informações

Quanto aos procedimentos de coleta e fontes de informações foram utilizadas as pesquisa bibliográfica e documental, que de acordo com Gil (1996) se caracterizam respectivamente, pelo levantamento de dados a partir de material já publicado sobre um determinado assunto, como livros, revistas e material disponível na internet, e a partir de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, como por exemplo, relatórios contábeis, ou seja, documentos técnicos elaborados pelos órgãos governamentais para um determinado fim.

#### 1.4.3 Classificação da Pesquisa Segundo a Natureza dos Dados

Do ponto de vista da natureza dos dados a pesquisa é qualitativa com obtenção dos dados no que se refere aos gastos com pessoal na esfera municipal, no período correspondente a 1999 – 2006. De acordo com Gonsalves (2001, p. 68) “a pesquisa qualitativa preocupou-se com a compreensão, com a interpretação do fenômeno, considerando o significado que os outros dão às suas práticas, o que impõe ao pesquisador uma abordagem hermenêutica”. De forma mais simples, Beuren et al (2003, p. 92) asseveram que:

Na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado. A abordagem qualitativa visa destacar características não observadas por meio de um estudo quantitativo, haja vista a superficialidade deste último.

#### 1.4.4 Definições das Variáveis

Os objetivos estabelecidos neste trabalho visam analisar a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Pombal, correspondente ao exercício financeiro de 1999 a 2006, no que se refere aos limites concernentes aos gastos com pessoal.

Dessa forma, serão estudadas algumas variáveis que servirão de respaldo para o entendimento desse estudo:

- a) Lei de Responsabilidade Fiscal
- b) Receita Corrente Líquida
- c) Despesas com Pessoal

<b>Variáveis</b>	<b>Definições</b>
Lei nº 101/00. Denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Foi sancionada em 04 de maio de 2000 e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Seu principal objetivo é proporcionar responsabilidade na gestão fiscal, mediante ação planejada e transparente que objetiva prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
Receita Corrente Líquida – RCL	Destaca-se como importante conceito para a operacionalização da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que, ela serve de base de cálculo para os limites relativos à despesa com pessoal. Para tanto, entende-se como RCL: o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do respectivo sistema de previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na administração pública e na atividade privada.
Despesas com Pessoal	A LRF define despesa com pessoal a soma dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas; os relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis e de membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

**Quadro 2:** Definições das Variáveis

**Fonte:** Adaptado dos dispositivos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101, de 04 de maio de 2000.

#### 1.4.5 Coleta de Dados

A coleta de dados desta pesquisa foi estrutura da seguinte maneira:

a) Pesquisa documental ou de fonte primária

Na definição de Lopes (2006, p. 220) os documentos de fonte primária “são aqueles de primeira mão, provenientes dos próprios órgãos que realizam a observação. Englobam todos os materiais, ainda não elaborados, escritos, ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica”.

Como fontes primárias foram utilizados, nesta pesquisa, os documentos dos relatórios contábeis constantes na Prefeitura Municipal de Pombal, tais como: Balanço Geral do Município de Pombal, Balanço Geral da Câmara Municipal de Pombal, Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

b) Pesquisa bibliográfica ou de fonte secundária

A pesquisa bibliográfica se deu mediante a coleta de material já elaborado e publicado sobre o tema da pesquisa, quais sejam: livros, revistas, artigos, periódicos, dentre outros.

#### 1.5 Organização do Trabalho

Este trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos, além das referências e anexo. Nos capítulos são ressaltados os seguintes aspectos:

No capítulo I, intitulado como INTRODUÇÃO aborda os aspectos iniciais, focando o tema e problema da pesquisa, justificando a sua importância, os objetivos estabelecidos, as definições das variáveis, a coleta de dados e os procedimentos metodológicos.

O capítulo II trata da FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA e relata estudos sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal; a Receita Corrente Líquida; os limites estabelecidos

no tocante aos gastos com pessoal; os princípios constitucionais da administração pública; e as receitas e despesas na administração pública.

A DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS estão no capítulo III onde se verifica a análise dos gastos com pessoal e a sua adequação ao que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando a receita arrecada, a Receita Corrente Líquida e as despesas com pessoal.

No capítulo IV estão as CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES sobre o trabalho realizado, onde constata-se o alcance dos objetivos geral e específicos. Resume os resultados do estudo, além de apresentar recomendações para futuras pesquisas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tem amparo legal no Capítulo II (das finanças públicas) do Título VI (da tributação e do orçamento) e regulamenta o art. 163 da Constituição Federal (CF) de 1988, o qual estabelece a necessidade da implantação de uma Lei Complementar para dispor sobre finanças públicas.

Assim estabelece este dispositivo:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

**I - finanças públicas;** (grifo nosso)

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Ressalta-se ainda que a LRF está dividida em dez capítulos, contendo setenta e cinco artigos.

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal está mencionado no seu art. 1º que consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Explicitado no seu § 1º:

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

Nessa linha de pensamento, Ferrari Pinto (2001, p. 12) afirma que o principal foco da LRF é a gestão fiscal, assim sendo, faz a seguinte explicação:

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

Com base nessas premissas percebe-se que o intento de implantar ação planejada e transparente é, sobretudo, o de prevenir riscos e corrigir desvios, visando o equilíbrio das contas públicas no Brasil.

Os instrumentos utilizados pela lei são a fixação de metas para as receitas e despesas, obediência aos limites no que se refere à despesa com pessoal, condições e limites para a renúncia da receita, dívidas consolidadas, dentre outros.

Nascimento e Debus (2002, p. 10) amparados no que preceitua o art. 1º, § 1º da LRF, elencam os seguintes componentes inseridos no conceito de gestão fiscal responsável:

- a) ação planejada e transparente;
- b) prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- c) garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi estruturada em quatro grandes pilares norteadores: planejamento, transparência, controle e responsabilidade que, segundo

Khair (2001, p.16) seriam assim descritos:

O **planejamento**, que é o aprimoramento pela criação de novas informações, metas, limites e condições para a renúncia de receita, para a geração de despesa, inclusive com pessoal e de seguridade, para assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, incluindo o ARO, e para a concessão de garantias. (grifo do autor).

A **transparência**, que é concretizada com a divulgação ampla, inclusive pela internet, de quatro novos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, que permitem identificar receitas e despesas: Anexo de Metas Fiscais; Anexo de Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; Relatório de Gestão Fiscal. (grifo do autor).

O **controle**, que é aprimorado pela maior transparência e qualidade das informações exigindo uma ação fiscalizadora mais efetiva e contínua dos Tribunais de Contas. (grifo do autor).

A **responsabilização**, que deverá ocorrer sempre que houver o descumprimento das regras, com a suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive ARO. Os responsáveis sofrerão as sanções previstas na legislação que trata dos crimes de responsabilidade fiscal. (grifo do autor).

Ressalta-se dessa forma que a LRF veio, antes de tudo, promover uma mudança no comportamento dos administradores públicos, buscando reverter as práticas adotadas anteriormente, as quais, geravam o desequilíbrio das finanças; proporcionando também, oportunidade a todos os cidadãos o acesso às informações, mediante uma ampla divulgação, inclusive pela Internet, dos relatórios de acompanhamento da gestão fiscal, ao mesmo tempo em que assegura a participação da sociedade obtida na discussão mediante a adoção do Sistema de Planejamento Integrado, que Segundo KOHAMA (2003, p. 57), comentando o Art. 165, assim se expressa: "o Sistema de Planejamento Integrado no Brasil, também conhecido como Processo de Planejamento-Orçamento, consubstancia-se nos seguintes instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamentos Anuais (LOA) ".

### 2.1.1 Instrumentos de Planejamento das Ações de Responsabilidade de Gestão Fiscal

Pode-se dizer que os instrumentos de planejamento foram implantados na administração pública objetivando, sobretudo, assegurar a transparência da gestão fiscal oportunizando a participação popular durante os processos de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

### 2.1.1.1 Plano Plurianual

O Plano Plurianual de acordo com Kohama (2003, p. 57):

É um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, ao nível do governo federal, e também de quatro anos ao nível dos governos estaduais e municipais.

Dessa forma, constata-se que o Plano Plurianual pode ser considerado como o principal instrumento de planejamento das ações desenvolvidas pela gestão pública, tendo em vista que, neste plano deverão conter todas as metas que serão desenvolvidas durante o período de quatro anos.

Nascimento e Debus (2002, p. 17) corroboram ao contemplarem a idéia de que o PPA é considerado como o “documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos”.

O PPA segundo Chalfun (2001) deve ser elaborado durante o primeiro ano de mandato do chefe do executivo, sendo que, sua validade começa no segundo ano de mandato do gestor público, com o término de sua vigência até o primeiro ano de mandato do gestor subsequente.

O autor supracitado justifica ainda que:

A lógica que presidiu a criação do PPA com tal periodicidade foi a de que quando um governo assume o poder tem o primeiro ano para propor seu programa de trabalho, adaptar sua plataforma eleitoral ou de campanha à forma de uma lei que norteará o planejamento e as ações da Administração durante todo o seu mandato (2001, p. 27).

Desse modo, o motivo da periodicidade quadrienal do PPA, tendo o início da sua aplicabilidade a partir do segundo ano do mandato do chefe do executivo está no fato de evitar a descontinuidade do planejamento elaborado pelo governo anterior, assim sendo, cada gestor público executará um ano do PPA do seu antecessor e, por conseguinte, os três anos do Plano Plurianual elaborados pela sua gestão.

### 2.1.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

Em consonância com o art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, para tanto, segundo Kohama (2003) a LDO tem a finalidade de priorizar as metas contidas no PPA e também nortear a elaboração dos orçamentos anuais.

Entretanto, cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe importantes funções em relação à LDO, destacando-se as mais importantes, segundo Nascimento e Debus (2002, p. 17):

- a) dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- c) dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- d) disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- e) quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- f) estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Os autores acima citados complementam dizendo que a LRF instituiu os anexos que deverão integrar a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se do Anexo de Metas Fiscais, que segundo Luiz et al (2003, p.17-18) “serão estabelecidas metas anuais [...] no que diz respeito às receitas e despesas, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública para três exercícios [...]”; e o Anexo de Riscos Fiscais “onde são avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem”.

### 2.1.1.3 Lei Orçamentária Anual

Segundo Khair (2001, p. 32) “a Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Nessa mesma linha de pensamento Kohama (2003) concorda ao afirmar que a elaboração da LOA objetiva viabilizar a concretização do que foi estabelecido no Plano Plurianual obedecendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em conformidade com o § 5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 nessa lei estão inseridos três orçamentos:

- a) o orçamento fiscal que será direcionado aos três poderes públicos, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- b) o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, de forma direta ou indireta, detém a maioria do capital social com direito a voto;
- c) e o orçamento da seguridade social, que deverá abranger todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos de fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

### 2.1.2 Abrangência da Lei de Responsabilidade Fiscal

A abrangência da LRF está mencionada em seus §§ 2º e 3º do art. 1º da referida lei, que abaixo se transcreve:

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

[...]

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

§ 3º Nas referências:

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

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 101/00 abrange tanto a administração direta, também conhecida como administração centralizada, que segundo Kohama (2003, p.34-35) “é aquela que se encontra integrada e ligada, na estrutura organizacional, diretamente ao chefe do Poder Executivo”, como também a administração indireta ou descentralizada, que é “aquela atividade administrativa, caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada.”.

Ainda no tocante à administração direta Kohama (2003) enfatiza que é constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa, nos diversos âmbitos, conforme segue:

- a) Federal – Presidente da República e dos Ministros;
- b) Estadual – Gabinete do Governador e Secretarias de Estado;
- c) Municipal - Gabinete do Prefeito e Secretarias Municipais.

Destaca-se também que, em relação à administração direta, a Lei de Responsabilidade Fiscal abrange todos os entes federativos, contemplando o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Com relação à administração indireta estão inseridas neste contexto as autarquias, fundações, fundos, e empresas estatais dependentes.

## **2.2 Receita Corrente Líquida como Parâmetro dos Limites de Gastos com Pessoal**

O Capítulo I da Lei Complementar nº 101/00 contempla dispositivos importantes para a operacionalização da referida lei, principalmente no que tange ao atendimento de limites: a Receita Corrente Líquida - RCL.

Dessa maneira, o inciso IV do art. 2º, da LRF conceitua RCL:

Art. 2º - Para efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:  
IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes [...]

Importante ressaltar que, as deduções que devem ser efetuadas para o cálculo da RCL estão explicitadas nas alíneas a, b, e c do supracitado inciso, assim definidas: por determinação constitucional ou legal, os valores transferidos da União aos Estados e Municípios, bem como as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da CF; as parcelas entregues aos municípios, por determinação constitucional, advindas do Estado; e, em se tratando de União, Estados e Municípios, as contribuições dos servidores para o custeio do seu respectivo sistema previdenciário e assistência social e das receitas originária de compensação financeira, citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal de 1988, respectivamente.

Cruz et al (2002) ao analisarem essa conjuntura, são categóricos e fazem a seguinte observação: embora a LRF mencione o § 9º do art. 201, na Constituição Federal de 1988 inexistente o supracitado parágrafo, para tanto, faz-se necessário recorrer a EC – Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Assim estabelece este dispositivo:

Art. 201 [...]

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Prosseguindo Cruz et al (2002, p. 25) respaldados na interpretação do citado parágrafo assim se expressam: “[...] tanto a receita diretamente obtida junto ao servidor, quanto a resultante da compensação obtida junto a outro ente ou órgão, por força do dispositivo constitucional são dedutíveis na base de cálculo”.

A seguir, o § 1º do art. 2º da LRF faz referências às parcelas integrantes para base de cálculo da RCL, para tanto, são mencionados os valores pagos e recebidos em detrimento da LC nº 87/96, que segundo Cruz et al (2002) são os constantes da Lei Kandir e os reflexos de movimentação financeira que causam sobre as receitas

dos Estados e Municípios, como parcela integrante também é considerado o fundo previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que de acordo com Cruz et al (2002) são os direcionados à eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, amparados pelo art. 212 da CF.

No § 3º do art. 2º “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. Compreende-se que o período de apuração da RCL deve ser de um ano, porém, não necessariamente o ano civil. O início de apuração terá como referência o mês em que se estiver calculando a RCL, excluindo do cômputo as duplicidades. Segundo consta no Manual Básico do Tribunal de Contas de São Paulo (2007, p. 42) a “duplicidade acontece quando se conta, duas vezes, os repasses [...] da Prefeitura para uma autarquia municipal; uma vez como receita geral da Prefeitura, outra na autarquia, como receita transferida”. O referido Manual (2007, p. 42-43) menciona ainda, que no intuito de eliminar essas duplicidades a “Secretaria do Tesouro Nacional mediante várias portarias, impôs o fim das transferências orçamentárias entre entidades de um mesmo nível de governo, são agora financeiras esses repasses (extra-orçamentários)”.

De forma objetiva, e, mencionando as parcelas dedutíveis e as integrantes para a composição do cálculo da RCL, Khair (2001, p. 21) assim define Receita Corrente Líquida:

A receita corrente líquida (RCL) é a receita corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas da compensação financeira da contagem recíproca do tempo de contribuição para aposentadoria na administração pública e na atividade privada. Estão compreendidas as transferências constitucionais, inclusive as da Lei Kandir e do Fundo para o Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

Para melhor elucidar o acima exposto veja, a seguir, o Quadro 3:

<p><b>Receitas Correntes</b></p> <p>(+) Tributária</p> <p>(+) de Contribuições</p> <p>(+) Patrimoniais</p> <p>(+) Industriais</p> <p>(+) Agropecuárias</p> <p>(+) de Serviços</p> <p>(+) Transferências Correntes</p> <p>(+) Outras Receitas Correntes</p> <p><b>Subtotal 1</b></p> <p>( - ) Contribuições Previdenciárias<sup>1</sup></p> <p>( - ) Receitas de Compensação Financeira<sup>2</sup></p> <p><b>Subtotal 2</b></p> <p>(+) Saldo Lei Kandir<sup>3</sup></p> <p>(+) Saldo FUNDEF<sup>4</sup></p>
<p><b>(=) Receita Corrente Líquida</b></p>

**Quadro 3:** Composição do Cálculo da Receita Corrente Líquida

**Fonte:** Chalfun (2001, p. 14)

### 2.3 Gastos com Pessoal: Conceito e Limitação

De acordo com o disposto no art. 18 da LRF define-se como despesa total com pessoal, in verbis:

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

<sup>1</sup> Referente à contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

<sup>2</sup> Referente às receitas provenientes da composição financeira, citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

<sup>3</sup> Referente aos valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir, que trata da desoneração do ICMS das exportações).

<sup>4</sup> Referente ao fundo – FUNDEF - previsto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (destinação, nos Estado e Município, de 15% da receita de impostos e de transferências, previstas no art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu entendimento e a remuneração condigna do magistério).

Pressupõe que o legislador ao elaborar o texto do referido art. preocupou-se em especificar e exemplificar as despesas que se enquadram no somatório da despesa de pessoal, para tanto, são mencionadas as de caráter remuneratórios, excetuando assim, as de caráter indenizatório.

Nesse contexto, Cruz et al (2002, p. 75) assim se manifestam:

Deve-se preliminarmente distinguir entre despesas de pessoal de caráter remuneratório e despesas de pessoal de caráter indenizatório. As de caráter indenizatório, tais como diárias, ajuda de custo, vale-alimentação não integram, na nossa opinião, a base de cálculo da despesa total com pessoal.

### 2.3.1 Limitação dos Gastos com Pessoal

Os limites explicitados na Lei de Responsabilidade Fiscal podem ser aplicados a todos os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando o Poder Executivo, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, o Poder Legislativo, incluindo os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 19 fixou limites diferenciados para os entes da federação aplicáveis à despesa total com pessoal, tomando como parâmetro a RCL. Assim sendo, para a União, foi estabelecido, como limite, o percentual de 50 % (cinquenta por cento) e para Estados e Municípios, o percentual de 60% (sessenta por cento). Cabe enfatizar que, em conformidade com o § 2º do art. 18 da LRF, o período de apuração da despesa total com pessoal resultará do somatório dos gastos com pessoal do mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, observando o regime de competência.

Ressalta-se ainda que, além dos percentuais previstos no art. 19, concernentes a cada ente da federação, a LRF estabeleceu limites específicos, fragmentados entre os Poderes e os Órgãos, assim definidos:

Para a União, em consonância com o que estabelece o art. 20, inciso I, da LRF, os limites específicos são explicitados pelos seguintes percentuais:

- a) 2,5 % (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Poder Judiciário;

c) 40,9 % (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Poder Executivo;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União.

Destaque que, o montante desses percentuais supracitados resultará no percentual limite da União, ou seja, 50 % da receita corrente líquida.

Para os Estados, de acordo com o inciso II do mencionado art., foram estabelecidos os seguintes limites:

a) 3 % (três por cento) para o Legislativo, incluindo-se o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49 %(quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

E, por fim, para os Municípios, os limites específicos foram assim definidos:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluindo-se o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (art. 20, III)

Nascimento e Debus (2002, p. 27) relacionam as despesas que não serão computadas para fins dos limites estabelecidos no § 1º, Incisos I, II, III, IV, VI do art. 19 da LRF, assim definidas:

As despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados;  
As despesas relativas ao incentivo à demissão voluntária, o chamado PDV. Não faria sentido decisão diferente, já que, por ocasião do afastamento, o servidor recebe valores superiores àqueles que receberia se continuasse na ativa. Em outras palavras, o PDV, em geral utilizado pontualmente e dirigido ao conjunto dos servidores, aumentará a despesa com pessoal no mês em que estiver sendo executado. Sua contagem no limite de pessoal desestimularia programas dessa natureza;

As despesas com pessoal verificadas em decorrência de convocação extraordinária do Congresso Nacional;

As despesas decorrentes de decisão judicial (em geral classificadas na rubrica "Sentenças Judiciais"), e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal (somando-se o mês de referência com os onze meses anteriores), de acordo com o § 2º do artigo 18;

As despesas com pessoal do Estado do Amapá, Roraima e do Distrito Federal, custeadas pela União. Parece lógico que, se estas despesas não são pagas com as receitas destes Estados, não há porque serem somadas aos limites (60%).

As despesas com inativos custeadas com recursos de fundos próprios. Atente-se para o fato de que as receitas originárias das contribuições a fundos não compõem o cálculo da RCL, o que torna nula esta operação do ponto de vista contábil.

Dispõe o Parágrafo único do art. 22 da LRF que "se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou Órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso", estabelecendo assim, segundo Cruz et al (2002, p. 117) "uma espécie de limite prudencial, como era denominado no projeto original" e nesse contexto, a lei elenca inúmeras vedações, conforme consubstancia os Incisos I, II, III, IV, V do art. 22:

- I – concessão de vantagens, aumento, reajustes ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II – criação de cargo, emprego ou função;
- III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do parágrafo 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, Cruz et al (2002, p. 118) mostram-se preocupados enfatizando que, "[...] enquanto perdurar o sinal de alerta, configurado pela apuração de percentual de despesa igual ou superior a 95%, as medidas reparadoras são de **contensão** de despesas. Atingindo o percentual máximo, estas serão de **corte** de despesas". (grifo do autor)

Oportuno também destacar que, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou Órgãos, quando estes ultrapassarem 90% (noventa por cento) do limite máximo permitido, de acordo com o que preceitua o art. 59, § 1º, II, da LRF.

A LRF objetivando exercer o controle contábil, menciona no seu art. 22, o momento para verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para os gastos com pessoal. Ao final de cada quadrimestre se apura a despesa com pessoal, oportunidade em que se pode verificar se a despesa com pessoal está acima do limite prudencial ou do limite máximo. Entretanto, para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, o inciso I do art. 63, faculta o prazo para verificação dos limites, estabelecendo que poderá ocorrer ao final de cada semestre.

Ao referir-se ao assunto, Cruz et al (2002, p. 116) se posicionam com cautela:

Independentemente de a base para a verificação ser quadrimestral ou semestral, aconselha-se que o controle seja exercido mensalmente, como forma de permitir a correção de rumo nos casos em que, previamente, se vislumbra um possível excesso de despesas ao final do período regular de verificação.

Se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite máximo, o percentual excedente, de acordo com art. 23 da LRF, terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 no primeiro quadrimestre. Para o cumprimento dos limites estabelecidos, no prazo fixado, os municípios efetuarão a redução de pelo menos 20% das despesas com cargos em comissões e funções de confiança e a exoneração dos servidores não-estáveis; se essas medidas ainda não forem suficientes, o servidor estável poderá perder o cargo, ou seja, as adoções a serem tomadas são as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF de 1988.

Dentre as providências a serem adotadas no intuito de eliminar o percentual excedente destaca-se também a faculdade da redução temporária da jornada de trabalho proporcional à redução de vencimentos. (art. 23, § 2º da LRF)

Cruz et al (2002, p. 119) ao analisarem o contexto fazem o seguinte comentário:

[...] trata-se de matéria complexa, que, por certo, demandará grandes embates jurídicos, pois existem controvérsias a respeito da constitucionalidade de leis que tratam de medidas que repercutem em redução na remuneração de funcionários estáveis.

O § 3º do art. 23, incisos I, II e III, da LRF, ainda prevê: não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantias, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Em comentário a este dispositivo Khair (2001, p. 14) assevera que:

As **penalidades** constituem o aspecto mais contundente da lei. O descumprimento das regras leva à suspensão das transferências voluntárias, das garantias e da contratação de operações de crédito, inclusive o ARO, podendo os responsáveis sofrer as sanções previstas no Código Penal e na Lei 10.028/2000, que prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (grifo do autor)

## 2.4 Relatórios Previstos na LRF como Subsídio na Verificação dos Limites

### 2.4.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária

O art. 165 da Constituição Federal de 1988, no seu § 3º estabelece que “o Poder Executivo publicará até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, Relatório Resumido da Execução Orçamentária” - RREO, conforme ilustra o quadro a seguir:

<b>Bimestre</b>	<b>Data-Limite da Publicação</b>
Janeiro-Fevereiro	30 de março
Março-Abril	30 de maio
Maio-Junho	30 de julho
Julho-Agosto	30 de setembro
Setembro-Outubro	30 de novembro
Novembro-Dezembro	30 de janeiro

**Quadro 4:** Prazo para Publicação do RREO  
**Fonte:** Adaptado de Rodrigues (2001, p. 21)

Entretanto, A LRF, no seu art. 52 estabelece as normas para publicação do RREO, conforme determina o caput do citado art.: “O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre [...]”.

Importante destacar que o RREO, de acordo com Nascimento e Debus (2002, p. 82):

É composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Khair (2001, p. 76) em referência ao assunto, enaltece a importância do RREO, ao afirmar que:

Embora seja chamado de relatório resumido, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária dá um amplo conjunto de informações ao Executivo, ao Legislativo e à sociedade sobre a execução orçamentária e sua previsão, permitindo a maior parte dos controles previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentre as informações acima mencionadas, pode-se destacar, segundo Bruno (2001), as receitas realizadas e a realizar, a despesa liquidada e o saldo, valor da RCL apurada no período, relação dos Restos a Pagar, os acréscimos e decréscimos sofridos pelo patrimônio da entidade, dentre outras.

Cabe ressaltar que, em conformidade com o art. 63, II, "c", da LRF é facultada a divulgação semestral dos **demonstrativos de acompanhamento** do RREO para os municípios com menos de cinquenta mil habitantes, entretanto, segundo o Manual do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2007) o corpo principal do RREO será divulgado bimestralmente. (grifo nosso)

#### 2.4.2 Relatório de Gestão Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 54, estabelece que ao final de cada quadrimestre seja emitido o Relatório de Gestão Fiscal – RGF, pelos Poderes e Órgãos.

Oportuno destacar que, a LRF, faculta aos municípios com menos de cinquenta mil habitantes divulgarem semestralmente o supracitado relatório. (art. 63, II, "b")

Segundo Nascimento e Debus (2002, p. 88), fundamentados no que estabelecem os dispositivos da LRF, afirmam que o RGF conterá demonstrativos com informações inerentes:

À despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contragarantias, bem como operações de crédito, devendo, no último quadrimestre, ser acrescido de demonstrativos referentes ao montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro, das inscrições em Restos a Pagar e da despesa com serviços de terceiros.

Em se tratando do RREO e RGF, o Manual Básico do Tribunal de Contas de São Paulo (2007, 54) faz a seguinte explanação:

Por meio desses dois relatórios os controles interno e externo verificarão, periodicamente, a observância dos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais demonstrativos ensejam o controle simultâneo da execução orçamentária.

## 2.5 Sinopse da Lei Complementar nº 101/2000<sup>5</sup>

Capítulo I – estabelece quais os entes da Federação que estão sujeitos à Lei de Responsabilidade Fiscal e define a receita corrente líquida, que serve de referência para o estabelecimento dos parâmetros e limites.

Capítulo II – se refere ao planejamento, definindo novas regras para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e para a Lei Orçamentária Anual.

Capítulo III – trata da receita, enfocando sua previsão, arrecadação e condições para renúncia.

Capítulo IV – enfoca a despesa, envolvendo sua geração, as classificadas como obrigatórias de caráter continuado e a de pessoal. Apresenta as definições, limites e controles para as despesas de pessoal e as despesas com a seguridade social.

Capítulo V – apresenta o conceito de transferências voluntárias e as condições para que possa ocorrer.

Capítulo VI – estabelece as regras para a destinação dos recursos públicos para o setor privado.

Capítulo VII – trata da dívida e do endividamento. Apresenta as definições básicas, os limites e as condições para a recondução da dívida aos seus limites. Estabelece as condições para a contratação de operações de crédito, para as ARO e para as respectivas garantias.

Capítulo VIII - trata da gestão patrimonial, envolvendo a aplicação da disponibilidade de caixa, da preservação do patrimônio público e das empresas controladas do setor público.

Capítulo IX - dá as regras para a transparência e fiscalização da gestão fiscal e para escrituração das contas. Apresenta as informações do novo Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal. Estabelece a tramitação da prestação das contas e as novas responsabilidades dos gestores públicos.

Capítulo X – apresenta as disposições finais e transitórias. São fixados os momentos de eficácia de cada nova regra da lei e as condições especiais para os

---

<sup>5</sup> O texto apresentado neste item consta no Livro: KHAIR, Amir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras. 2001, p. 18-19.

Municípios com menos de 50 mil habitantes. Prevê as condições excepcionais, nas quais os prazos para o cumprimento dos limites da lei são prolongados, e os limites especiais para as despesas de pessoal e com serviços de terceiros até 2003.

## 2.6 Administração Pública

Cretella (apud PINHO E NASCIMENTO, 2000, p. 146) define administração pública “como a atividade que o Estado desenvolve por meio de atos concretos e executórios, para a consecução, direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos”.

Desse modo, a administração pública pode ser entendida como um conjunto de órgãos pelos qual o Estado desenvolve suas atividades que lhe são inerentes, de forma direta, contínua e permanente, sempre visando atender aos interesses públicos.

Para Meirelles (1997, p. 55):

O estudo da Administração Pública em geral, compreendendo a sua estrutura e as suas atividades, deve partir do conceito de Estado, sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administradores.

Segundo Kohama (2003, p. 21) o “Estado é organizado com a finalidade de harmonizar sua atividade de forma que atinja o objetivo de promover e satisfazer à prosperidade pública, ou seja, o bem comum”.

De acordo com Meirelles (1997, p. 56):

O Estado é composto de três elementos: Povo, Território e Governo soberano. Povo é o componente humano do Estado; Território a sua base física; Governo soberano, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo.

Para melhor esclarecimento Meirelles (1997) alerta ainda que embora Governo e Administração caminhem juntos, são termos distintos e expressam conceitos diversos nos vários aspectos.

Com esta afirmação o Meirelles (1997, p. 60) prossegue enfatizando que:

**Governo** – em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. (grifo do autor)

**Administração Pública** – em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por eles assumidos em benefício da coletividade. (grifo do autor)

### 2.6.1 Os Princípios Constitucionais da Administração Pública

O Capítulo VIII, da Constituição Federal, no caput do art. 37, trata dos Princípios concernentes a Administração Pública.

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal ao referir-se aos princípios da Administração Pública, estabelece que:

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

Extrai-se do princípio da legalidade que a Administração Pública deve sempre se reger aos ditames da lei, não podendo dela se distanciar. Desse teor, de forma sucinta, Martins (2002, p. 95) corrobora: “consiste o princípio da legalidade em Administração Pública fazer apenas aquilo que a lei determina”.

Com relação ao princípio da impessoalidade, pode-se dizer que consiste na neutralidade que devem ser desenvolvidas as atividades administrativas, visando sempre a atender ao interesse público, vedando assim, práticas de atos que venham beneficiar interesse pessoal ou privado.

Confirmando essa linha de pensamento, Moraes (2001, p. 307) afirma que:

Este princípio contempla a idéia [...] de que o administrador é o executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

Meirelles (1997) em referência ao assunto, evidencia que o princípio da impessoalidade é o mesmo princípio da finalidade, em que o ato administrativo deve

ser praticado para o seu fim legal, e ainda afirma: “o que o princípio da finalidade veda é a prática de atos administrativos sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados [...]” (p. 86).

O princípio da moralidade está direcionado ao comportamento ético jurídico do administrador. Para um melhor entendimento, Moraes (2001, p. 308) contribui ao afirmar que “o princípio da moralidade está intimamente ligado com a idéia de probidade, dever inerente do administrador público” Nesse contexto, Martins (2002, p. 96) concorda ao dizer que “a moralidade envolve a honestidade, a probidade administrativa, evitando desvios de poder”.

Pode-se dizer, de forma resumida, que o princípio da publicidade está relacionado com a transparência que a Administração deve manter, permitindo o acesso ao público dos atos administrativos por ela realizados, excepcionando, porém, os considerados sigilosos.

Discorrendo sobre o tema, sumaria Martins (2002, p. 96) “a publicidade é a divulgação oficial do ato administrativo para o conhecimento do público”. Entretanto, nesse contexto, cabe ressaltar o seguinte posicionamento:

Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são ‘sigilosos’, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão (MEIRELLES, 1997, p. 86).

O autor vai além, assegurando que o sigilo dos atos administrativos só se admite nos “casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos do Dec. Federal 79099, de 6.1.77” (MEIRELLES, 1997, p. 86).

A eficiência na Administração Pública visa a qualidade nos serviços públicos, Respalhando, Martins (2002, p. 96) afirma que:

Na eficiência, a Administração Pública deve desenvolver serviços com presteza e perfeição, visando aos resultados almejados pelo público. O princípio diz respeito não só ao modo de atuação do agente público, mas também à organização, estruturação e disciplina da Administração Pública.

## 2.6.2 Receitas Públicas

Expressa Bezerra Filho (2004, p. 52), de forma sucinta, que “a receita na Administração Pública representa as operações de ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos [...]”.

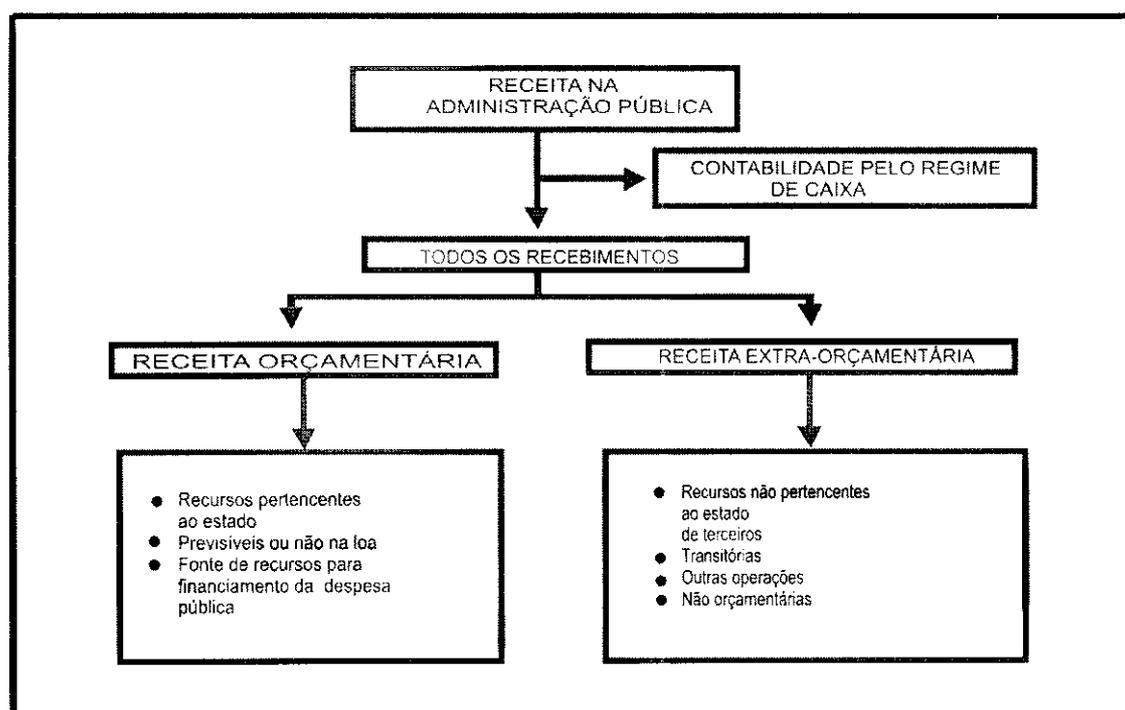
Sobre a matéria, Kohama (2003 p. 82) é mais abrangente e assim se manifesta:

Entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerários ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem.

E ainda complementa,

Esse procedimento, utilizado pelas entidades públicas, é conhecido como regime de caixa, pois suas características, para serem consideradas como receitas, estão ligadas ao momento do efetivo recolhimentos (recebimentos) pelos cofres públicos (KOHAMA, 2003, p. 82):

Para melhor ilustrar o acima exposto:



**Figura 1:** Procedimentos do Ingresso da Receita Pública  
**Fonte:** Bezerra Filho (2004, p. 52)

Aliomar Baleeiro (apud HARADA, 2001, p. 48) assim define do ponto de vista doutrinário: "Receita Pública é a entrada que, **integrando-se** no patrimônio público sem quaisquer reserva, condições ou correspondência no passivo, vem **acrescer** o seu vulto, como **elemento novo e positivo**. (grifo nosso)"

As definições acima apresentadas são divergentes, permitindo-se elaborar a seguinte síntese:

Percebe-se que de acordo com o pensamento de Bezerra Filho (2004) e Kohama (2003), todo e qualquer ingresso aos cofres públicos caracteriza uma receita pública, seja ela de caráter legal, ou temporário em que sua arrecadação configure valores que não pertencem ao Estado, podendo ser devolvido em qualquer ocasião. Entretanto, na concepção doutrinária, pode-se constatar que não são consideradas receitas públicas as entradas ou ingressos em que o Estado detenha a função de depositário desses valores.

Dessa forma, para ser caracterizada receita pública deve-se observar os ingressos que efetivamente integram o patrimônio público, acrescentando-o como um elemento novo e positivo.

Neste contexto, Harada (2001, p. 48) afirma que:

O importante é deixar claro que o conceito de receita pública não se confunde com o de entrada. Todo ingresso de dinheiro aos cofres públicos caracteriza-se uma entrada. Contudo, nem todo ingresso corresponde a uma receita pública. Realmente, existem ingressos que representam meras "entradas de caixa", como cauções, fianças, [...] que são representativos de entradas provisórias que devem ser, oportunamente devolvidas.

De acordo com Bezerra Filho (2004, p. 52), a Receita Pública classifica-se em dois grupos: Receita Orçamentária e Receita Extra-orçamentária.

Receita Orçamentária, segundo Kohama (2003, p. 84), "é a consubstanciada no orçamento público, consignada na Lei Orçamentária, cuja especificação deverá obedecer à discriminação constante do Anexo nº 3, da Lei Federal nº 4.320/64". Para tanto, a classificação legal da Receita Orçamentária encontra-se fundamentada no art. 11 da referida Lei:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

De acordo Kohama (2003, p. 85), citando o § 1º do Artigo 11, da Lei Federal nº 4.320/64:

São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

De forma análoga, Bezerra Filho (2004, p.53) afirma que:

**Receitas Correntes** – são as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, industrial, agropecuária, de serviços e outras de natureza semelhante, e, ainda, as provenientes de outras pessoas de Direito Público ou Privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (grifo do autor)

Segundo Kohama (2003, p. 88), citando o § 2º do Artigo 11, da Lei Federal nº 4.320/64:

São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.

Bezerra Filho (2004, p. 53) contempla a idéia ao afirma que:

**Receitas de Capital** - são provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão, em espécie de seus bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de Direito Público ou Privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. O superávit do Orçamento Corrente [...] destina-se exclusivamente ao financiamento da Despesa de Capital, não constituindo item da Receita Orçamentária. (grifo do autor)

Com referência a conceituação de Receitas Correntes e Receitas de Capital não há muito o que acrescentar, tendo em vista que, os autores acima mencionados, expressam suas definições mediante aos preceitos legais da Lei nº 4.320/64.

Ilustrando o acima exposto:



**Figura 2.** Detalhamento da Classificação da Receita Orçamentária  
 Fonte: Bezerra Filho (2004, p. 55)

Para Lima e Castro (2003, p. 52) são Receitas Extra-Orçamentárias:

As que não podem ser previstas no orçamento ou têm caráter transitório. Correspondem a fatos de natureza estritamente financeira, decorrentes da própria gestão das entidades. O Estado, nesse caso, é simples depositário de valores que serão restituídos na época oportuna aos interessados, inclusive por decisão administrativa ou sentença judicial.

Portanto, depreende-se de forma sucinta que as Receitas Orçamentárias são aquelas que integram ao Orçamento Público, enquanto as Receitas Extra-Orçamentárias independem de autorização legislativa, são as entradas de caráter compensatórias, podendo ser devolvidas, resultando assim, em compromissos exigíveis.

Contudo, convém citar a Portaria Conjunta STN/SOF<sup>6</sup> n° 2, de 08 de agosto de 2007, que "considerando a necessidade de iniciar o processo que permite reunir em um só documento conceitos, regras e procedimentos relativos às receitas públicas" aprova a 4ª Edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas, que deverá ser utilizado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

<sup>6</sup> STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
 SOF – Secretaria de Orçamento Federal

Segundo o referido Manual:

Os ingressos orçamentários são aqueles pertencentes ao ente público arrecadados exclusivamente para aplicação em programas e ações governamentais. Estes ingressos são denominados Receita Pública. Os ingressos extra-orçamentários são aqueles pertencentes a terceiros arrecadados pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Estes ingressos são denominados recursos de terceiros.

### 2.6.3 Despesas Públicas

Kohama (2003) conceitua Despesa Pública como “os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; [...]”<sup>7</sup>. Ao referir-se aos serviços públicos, Kohama (2003, p. 21) escreveu: “consideram-se serviços públicos o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade, visando abranger e proporcionar o maior grau possível de bem-estar social”.

O autor supracitado continua enfatizando que “[...] a despesa pública é atribuída e apropriada ao exercício, de acordo com a sua real incidência, ou seja, de acordo com a data do fato gerador”, o que se pode perceber que contabilmente trata-se do regime de competência.

Silva (apud BEZERRA FILHO 2004, p. 72) assim define despesa pública:

[...] todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos.

Na conceituação de Lima e Castro (2003, p. 53):

Defini-se como despesa pública o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos. Neste sentido, a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e ao emprego das receitas para o custeio de diferentes setores da Administração e para os investimentos.

---

<sup>7</sup> Heilio Kahoma, (2003: 109)

Nesta mesma linha de pensamentos, Angélico (1987, p. 96) assevera que “constitui despesa pública todo pagamento efetuado a qualquer título pelos agentes pagadores”. Para um melhor entendimento o autor acima citado, acrescenta que “saídas, desembolsos, dispêndios ou despesas públicas são expressões sinônimas”.

As definições supracitadas são convergentes, portanto, verifica-se que despesa pública pode ser definida como sendo obrigações legais assumidas pela administração pública, mediante lei orçamentária ou especial, objetivando direcionar numerários suficientes para atender a manutenção dos serviços públicos, visando desta forma, acolher os interesses da sociedade.

Segundo Kohama (2003, p. 109) a despesa pública classifica-se em dois grandes grupos:

- a) Despesa Orçamentária
- b) Despesa Extra-Orçamentária

Entende Angélico (1987, p. 96) que “despesa orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa e que não pode efetivar-se sem crédito orçamentário correspondente”. Para elucidar e entender melhor o assunto, Bezerra Filho (2004) contempla ao enfatizar que crédito é a autorização legal para a realização da despesa pública, e “considera-se que é crédito orçamentário quando a autorização para a despesa é dada mediante inclusão da respectiva dotação no Orçamento Público” (p.36).

Referenciando-se especificamente à despesa orçamentária Kohama (2003, p. 111) afirma que os artigos 12 e 13, bem como o Anexo 4, da Lei Federal nº 4.320/64, apresentam a discriminação da despesa orçamentária, onde se identificam duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

Ainda segundo Kohama (2003, p. 111) as “despesas correntes são os gastos de natureza operacional, realizados pela administração pública, para a manutenção e o funcionamento de seus órgãos”.

Para melhor entender ao aspecto legal mencionado, a despesa corrente deve ser discriminada, obedecendo ao seguinte esquema:

<b>DESPESAS CORRENTES</b>	
<b>Despesas de Custeio</b>	<b>Transferências Correntes</b>
Pessoal Material de Consumo Serviços de Terceiros e Encargos Diversas Despesas de Custeio	Transferências Intragovernamentais Transferências Intergovernamentais Transferências a Instituições Privadas Transferências ao Exterior Transferências a Pessoas Encargos da Dívida Interna Encargos da Dívida Externa Contribuições para Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP Diversas Transferências Correntes

**Quadro 5:** Esquema de Discriminação da Despesa Corrente

Fonte: Adaptado de Kohama (2003, p. 112)

Kohama (2003, p. 113) em referência a despesas de capital assevera que:

São gastos realizados pela administração pública, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo de adquirir bens de capital já em uso, como é o caso dos investimentos e inversões financeiras, respectivamente, e que constituirão, em última análise, incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou através de mutação patrimonial.

Para melhor entender ao aspecto legal mencionado, a despesa de capital deve ser discriminada, obedecendo ao seguinte esquema:

<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>		
<b>Investimentos</b>	<b>Inversões Financeiras</b>	<b>Transferências de Capital</b>
Obras e Instalações Equipamentos e Material Permanente Investimentos em Regime de Execução Especial Constituição ou Aumento do Capital de Empresas Industriais ou Agrícolas Diversos Investimentos	Aquisição de Imóveis Aquisição de Outros Bens de Capital já em Utilização Aquisição de Bens para Revenda Aquisição de Títulos de Crédito Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado Constituição ou Aumento de Capital de Empresas Comerciais ou Financeiras Concessão de Empréstimos Depósitos Compulsórios Diversas Inversões Financeiras	Transferências Intragovernamentais Transferências Intergovernamentais Transferências a Instituições Privadas Transferências ao Exterior Amortização da Dívida Interna Amortização da Dívida Externa Diferenças de Câmbio Diversas Transferências de Capital

**Quadro 6:** Esquema de Discriminação da Despesa de Capital

Fonte: Adaptado de Kohama (2003, p. 114)

De acordo com Angélico (1987, p. 98):

Constitui-se despesas extra-orçamentárias os pagamentos que não dependem de autorização legislativa, aquelas que não entram vinculados ao orçamento público; não integram o orçamento. Correspondem à restituição ou à entrega de valores arrecadados sob o título de receita extra-orçamentária.

A diferença entre despesa orçamentária e extra-orçamentária é que para execução da despesa orçamentária é necessária lei autorizativa, devendo ser discriminada e fixada no orçamento, enquanto que a despesa extra-orçamentária dispensa os dispositivos legais.

Ainda em observância às referências anteriormente mencionadas, no tocante ao regime contábil, pode-se constatar que a administração pública, segundo Kohama (2003) admite o regime contábil de escrituração misto, sendo adotado o regime de caixa direcionado para a arrecadação das receitas e o regime de competência para realização das despesas.

### 3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo precípua desse estudo é analisar a aplicabilidade da LRF no que se refere ao controle dos gastos com pessoal, proporcionando dessa forma, uma evolução comparativa durante o exercício financeiro no município de Pombal entre os anos de 1999 a 2006.

Oportuno destacar que, em cumprimento ao princípio da publicidade, concomitante com o que dispõe a LRF em propiciar transparência dos atos administrativos, o acesso aos relatórios constantes nesta pesquisa encontram-se disponíveis para consulta dos cidadãos.

Para tanto, convém citar que os dados documentais que subsidiaram nesta pesquisa foram extraídos, dentre outros relatórios, do balanço geral do município de Pombal.

O município de Pombal está situado na região do semi-árido paraibano e de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no ano de 2006 sua população era estimada em 33.212 habitantes. Pombal surgiu no começo do século XVII e desenvolveu-se as margens do Rio Piancó, fator determinante para a sua ocupação e que para muitos foi também fator de desenvolvimento e urbanização. Durante muitas décadas o município permaneceu em lento desenvolvimento político, econômico e social, mesmo sendo um dos mais antigos municípios da Paraíba, que se emancipou e constituiu-se como um dos mais extensos municípios paraibano. Em 1862, Pombal foi elevado à categoria de cidade, porém, só a partir do início do século XX diante das transformações e acontecimentos de um Brasil "moderno" é que a cidade começou a sair do estado de lentidão permanente para iniciar um lento processo de desenvolvimento (ARAUJO, 2007).

Do ponto de vista econômico, ainda prevalece uma agricultura de subsistência e criação de gado. Ainda nos dias atuais a economia permanece em estado de inércia, sobrevivendo quase exclusivamente das receitas advindas dos repasses federais, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e alguns programas sociais que geram um pequeno percentual de emprego (ARAUJO, 2007).

### 3.1 Receitas

Para executar a despesa torna-se indispensável a arrecadação da receita, Pontes (2003, p. 18) enfatiza que a “despesa pública seria nada mais do que a utilização da receita pública para o fim de atender necessidades coletivas”.

Nesse contexto, faz-se necessário evidenciar a arrecadação da receita no município de Pombal, enfocando, sobretudo, a receita orçamentária que efetivamente são as que integram o patrimônio público, para tanto, apresenta-se a tabela 1, tendo como fonte de informação o anexo I do balanço geral do município de Pombal, referente ao exercício financeiro de 1999 a 2006.

**Tabela 1:** Comparativo da Receita Orçamentária - Município de Pombal

<b>Receita Orçamentária</b>			
<b>ANO</b>	<b>Receita Corrente (R\$)</b>	<b>Receita de Capital (R\$)</b>	<b>Total das Receitas (R\$)</b>
1999	7.499.922,53	25.000,00	7.524.922,53
2000	6.770.512,38	310.000,00	7.080.512,38
2001	8.459.252,51	350.000,00	8.809.252,51
2002	10.270.613,70	260.000,00	10.530.613,70
2003	10.637.183,16	443.080,00	11.080.263,16
2004	11.920.240,26	80.000,00	12.000.240,26
2005	14.737.177,63	-	14.737.177,63
2006	16.942.756,34	124.354,13	17.067.110,47

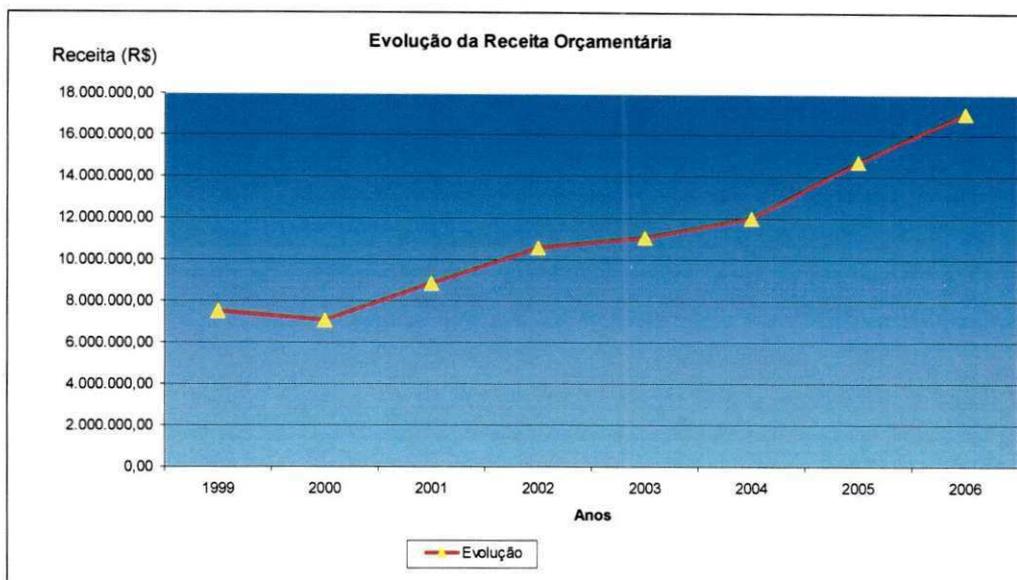
**Fonte:** Balanço do Município de Pombal 1999 a 2006

É relevante lembrar que estão inseridas na Receita Corrente, para efeito dessa análise, as Receita Tributárias, Patrimonial, de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes. Com relação à Receita de Capital estão agrupadas as Transferências de Capital e outras Receitas de Capital.

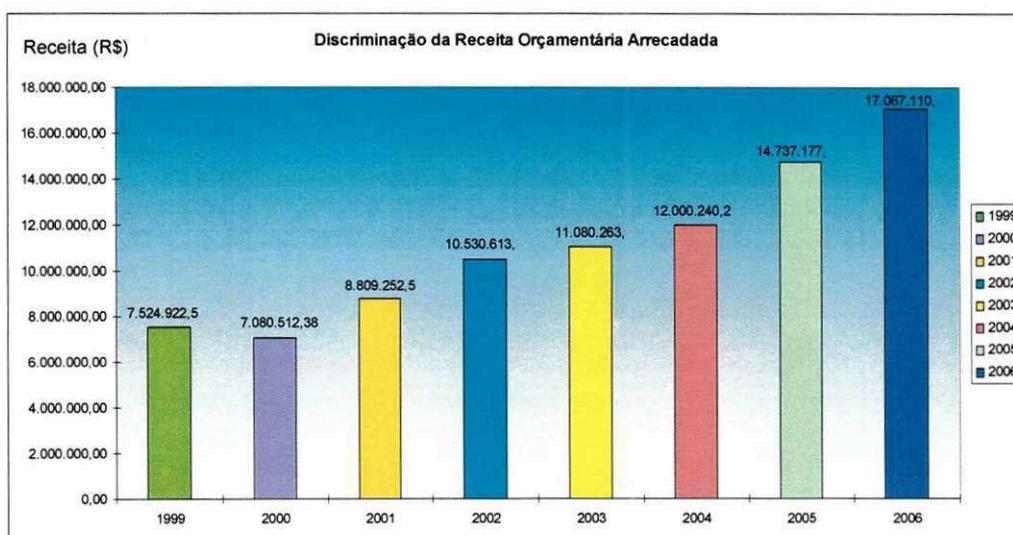
A tabela 1 proporciona uma análise da evolução da Receita Orçamentária no município de Pombal. Resultando num decréscimo do ano de 1999 para 2000 na ordem de 2%; de 2000 a 2001 e de 2001 a 2002 a receita voltou a crescer na ordem de 24% e 20%, respectivamente. Verifica-se ainda na análise da tabela 1 que do ano de 2002 a 2003 e de 2003 a 2004 o crescimento da receita não foi tão satisfatório, em relação aos dois anos anteriores, sendo de 5% e 8% respectivamente. Entretanto, no exercício de 2004 a 2005 o acréscimo foi considerável, em relação aos dois anos anteriores, na ordem de 23%. E por fim, tomando como parâmetro o exercício de 2005, em 2006 ocorre um acréscimo de

16%. Portanto, o que se pode concluir nesta análise, é que a receita orçamentária no âmbito municipal apresenta uma tendência de crescimento instável, na série histórica de 1999 a 2006.

Para uma melhor visualização da arrecadação do município de Pombal, apresentam-se os Gráficos 1 e 2.



**Gráfico 1:** Evolução da Receita Orçamentária Arrecadada  
**Fonte:** Tabela 1 (Município de Pombal - Período: 1999 a 2006)



**Gráfico 2:** Discriminação da Receita Orçamentária Arrecadada  
**Fonte:** Tabela 1 (Município de Pombal - Período: 1999 a 2006)

A tabela 2, a seguir, demonstra a distribuição dos valores das Receitas Correntes, evidenciam-se estas, por se destacarem como as mais representativas na composição da Receita Orçamentária.

Tabela 2: Composição da Receita Corrente - Município de Pombal

ANO	Receita Tributária (R\$)	Receita Patrimonial (R\$)	Receita de Serviços (R\$)	Transferências Correntes (R\$)	Outras Receitas Correntes (R\$)
1999	188.967,77	108.948,12	14.537,09	6.568.106,43	619.363,12
2000	109.754,20	49.063,95	15.655,30	6.561.978,75	34.060,18
2001	133.624,63	131.108,42	24.207,43	8.164.593,51	5.718,52
2002	262.462,16	160.551,68	9.911,17	9.815.317,81	22.370,88
2003	156.644,60	325.343,68	8.540,43	10.123.268,50	23.385,95
2004	245.417,80	135.304,69	7.505,98	11.412.933,57	119.078,22
2005	336.643,54	110.192,06	15.255,46	13.710.944,40	564.142,17
2006	652.079,07	71.113,13	57.902,66	15.968.688,11	192.973,37

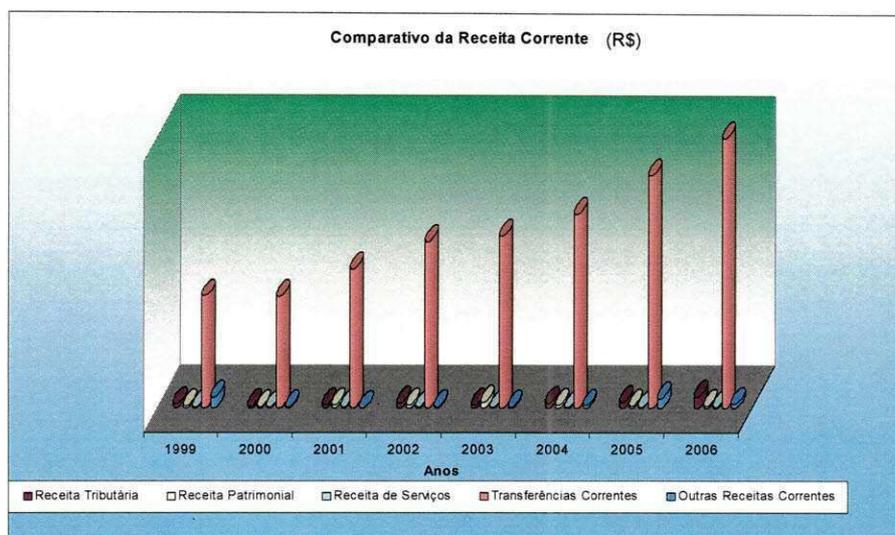
Fonte: Balanço do Município de Pombal. (Período: 1999 a 2006)

De acordo com os dados constantes no anexo I do balanço do município de Pombal, pode-se entender, para efeito desta análise, por receita tributária as resultantes da cobrança dos tributos, na sua espécie: impostos e taxas, pagos pelos contribuintes. Receita patrimonial, por sua vez, as rendas oriundas de rendimentos de títulos. Com relação à receita de serviços, entende-se como fonte da receita corrente advinda da prestação de serviços da comunicação e de outros serviços diversos. As transferências correntes são fontes originárias de recursos financeiros de entidade de direito público, ou seja, da União, a exemplo dos valores transferidos relativo ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM; do Estado, dentre outras, das parcelas entregue ao município, quando da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS; e as transferências de convênios. E, por fim, compõe a receita corrente, outras receitas correntes, ou seja, para efeito desta análise, são as provenientes de indenizações e restituições.

É visível na tabela 2 que as transferências correntes, no período de 2000 a 2006, correspondem a mais de 90% da receita corrente, ou até mesmo da receita total orçamentária, compondo a principal fonte de receita do município. Nesse aspecto, o município de Pombal apresenta uma intensa dependência dos recursos repassados pela União e Estados, nas formas de transferências intergovernamentais constitucionais<sup>8</sup>, legais<sup>9</sup> e voluntárias<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> **Transferências Constitucionais** são transferências previstas na Constituição Federal, de parcela das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, destacam-se: O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e outros. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

Para melhor visualização apresenta-se o gráfico 3.



**Gráfico 3:** Comparativo da Receita Corrente – Município de Pombal – Período: 1999 a 2006.

Fonte: Tabela 2

### 3.2 Receita Corrente Líquida

A tabela 3 tem como objetivo demonstrar a Receita Corrente Líquida que serve de base para a fixação dos limites para as despesas com pessoal.

**Tabela 3:** Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - Município de Pombal

ANO	Receita Corrente Líquida (R\$)
1999	7.474.922,53
2000	6.460.512,38
2001	8.459.252,51
2002	9.271.218,17
2003	9.616.741,25
2004	10.842.763,65
2005	14.737.177,63
2006	15.530.624,21

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. (Período: 1999 a 2006)

Para efeito dessa análise, estão agrupadas na RCL, as receitas correntes menos as deduções da receita para formação do Fundo de Manutenção e

transferências da União para os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, previstas em leis, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos – EJA, e outros. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

<sup>10</sup> **Transferências Voluntárias** são recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO)

Para efeito dessa análise, estão agrupadas na RCL, as receitas correntes menos as deduções da receita para formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, valores estes, retidos do FPM, ITR, Lei Kandir 87/96, IPI, IPVA e do ICMS.

Observa-se pelos resultados obtidos um crescimento oscilante, o qual não poderia ser diferente, em virtude dos resultados apresentados anteriormente referentes à receita corrente.

### 3.3 Despesas com Pessoal

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 169, estabelece que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites definidos em lei complementar”, nesse sentido a LRF no seu art. 20, III, fixa limites de despesa com pessoal no município, em percentual da RCL, em 6% e 54% para o Poder Legislativo e o Poder Executivo, respectivamente.

Demonstra-se a seguir a evolução dos gastos com pessoal no município de Pombal no período de 1999 a 2006.

**Tabela 4:** Demonstrativo da Despesa total com Pessoal - Município de Pombal - Poder Executivo e Poder Legislativo.

<b>ANO</b>	<b>Despesa com Pessoal (R\$)</b>
1999	1.375.277,06
2000	2.341.042,96
2001	2.711.290,02
2002	4.260.234,05
2003	6.003.828,01
2004	5.452.649,11
2005	7.429.516,27
2006	8.228.656,37

**Fonte:** Balanço Geral do Município de Pombal. (Período: 1999 a 2006)

A tabela 4 apresenta o quadro geral das despesas com pessoal no município de Pombal. Estão inseridos nesse contexto o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Esta tabela objetiva demonstrar, de forma sucinta, o montante de gastos com pessoal do município de Pombal.

As tabelas 5 e 6 demonstram os valores gastos com pessoal, por Poder.

**Tabela 5:** Demonstrativo da Despesa com Pessoal- Município de Pombal -Poder Executivo

<b>ANO</b>	<b>PODER EXECUTIVO (R\$)</b>
1999	905.720,49
2000	1.877.326,17
2001	2.435.246,46
2002	3.884.816,31
2003	5.509.990,60
2004	4.962.683,38
2005	6.992.671,60
2006	7.6941.971,27

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – RGF. (Período: 1999 a 2006)

**Tabela 6:** Demonstrativo da Despesa com Pessoal - Município de Pombal -Poder Legislativo

<b>ANO</b>	<b>PODER LEGISLATIVO (R\$)</b>
1999	469.556,57
2000	463.716,79
2001	276.043,56
2002	375.417,74
2003	493.837,41
2004	489.965,73
2005	436.844,67
2006	536.685,10

Fonte: Balanço Geral da Câmara Municipal de Pombal. (Período: 1999 a 2006)

### 3.4 Análise dos Limites de Gastos com Pessoal no Município de Pombal

O ponto de maior relevância nesta pesquisa, refere-se aos valores direcionados a atender aos gastos com pessoal, visto que a LRF impõe limites que devem ser cumpridos pelos entes federativos.

Conforme demonstrado pela tabela 7, constata-se que a despesa com pessoal no município de Pombal, no exercício de 1999, antes da implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, representou 18% da RCL, bem abaixo do que estabelecia a legislação vigente da época, a Lei Complementar nº 96/99 (Camata II), que era de 60% da Receita Corrente Líquida Municipal.

Entretanto, no período de 2000, 2001 e 2002 houve um aumento da despesa com pessoal, esta participação em relação à RCL atingiu o patamar de 36%, 32% e

46%, respectivamente, porém, permanecendo ainda abaixo do limite legal (60%) e mesmo do limite prudencial (57%), estabelecidos na LRF.

Observa-se na análise da tabela 7, que os gastos com pessoal são crescentes, sobretudo, no exercício financeiro de 2003, obtendo um crescimento expressivo, atingindo 62% da RCL, ultrapassando em 2% o limite máximo permitido, ferindo, sobretudo, o art. 19, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

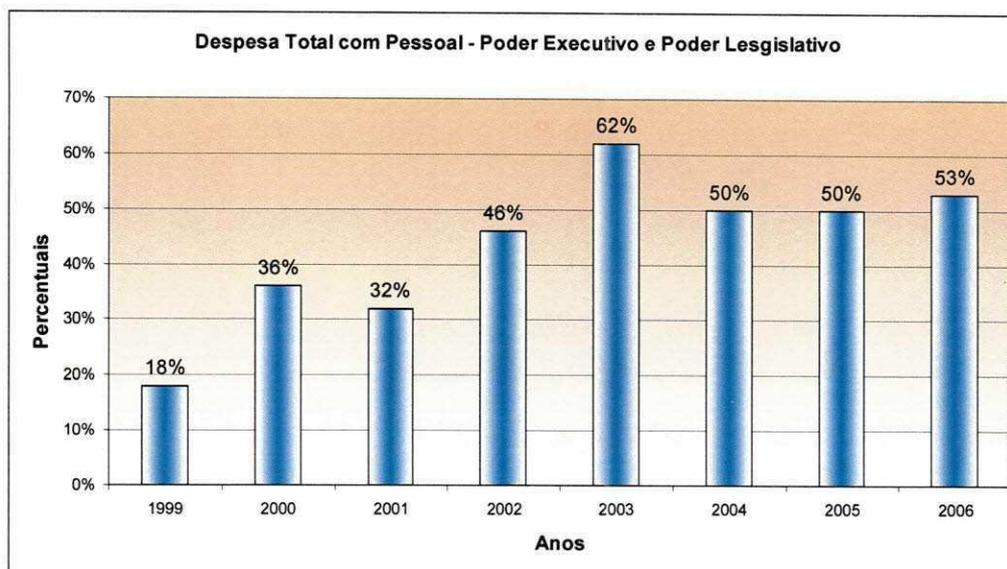
Verifica-se ainda que em 2004, 2005 e 2006 os gastos com pessoal apresentam uma situação de estabilidade, mantendo-se os mesmos percentuais em 2004 e 2005 de 50% e em 2006 de 53% da Receita Corrente Líquida, adequando-se perfeitamente ao que determina a LRF.

**Tabela 7:** Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal em Percentuais - Município de Pombal - Poder Executivo e Poder Legislativo

<b>ANO</b>	<b>DESPESA COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RCL</b>
1999	18%
2000	36%
2001	32%
2002	46%
2003	62%
2004	50%
2005	50%
2006	53%

**Fonte:** Balanço Geral do Município de Pombal. (Período: 1999 a 2006)

Apresenta-se, a seguir, no gráfico 4 o percentual dos gastos totais com pessoal no município de Pombal, contemplando o Poder Executivo e o Poder Legislativo em comparação com a Receita Corrente Líquida.



**Gráfico 4:** Percentual de Gastos Totais com Pessoal em Relação à RCL -Município de Pombal - Poder Executivo e Poder Legislativo - Período: 1999 a 2006

**Fonte:** Tabela 7

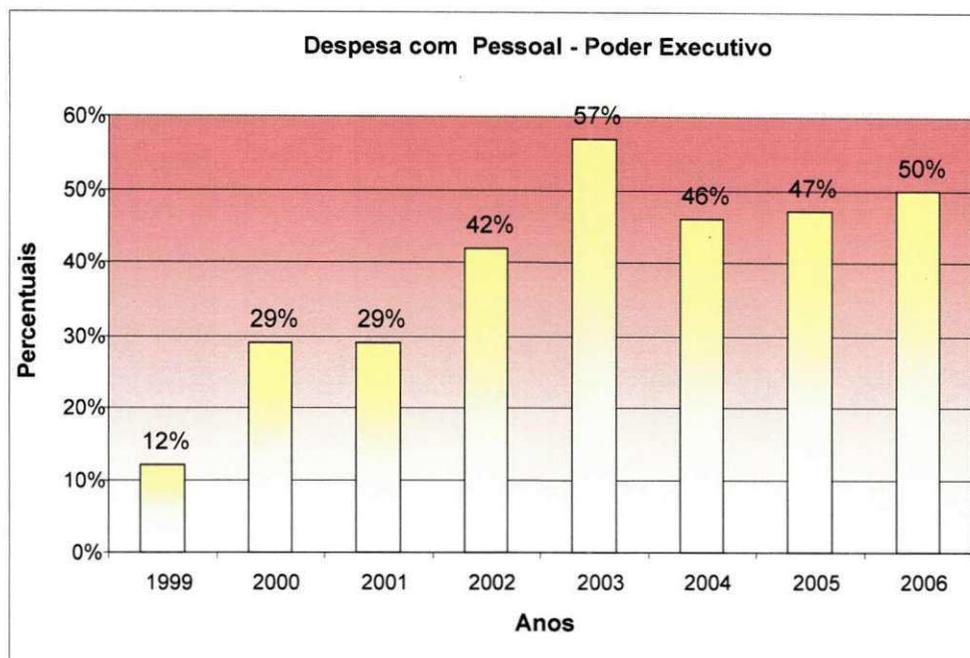
A tabela 8 demonstra os valores gastos com pessoal, em percentuais, por Poder.

**Tabela 8:** Demonstrativo da Despesa com Pessoal em Percentuais - Município de Pombal  
Distribuição por Poder

ANO	EXECUTIVO	LEGISLATIVO
1999	12%	6%
2000	29%	7%
2001	29%	3%
2002	42%	4%
2003	57%	5%
2004	46%	4%
2005	47%	3%
2006	50%	3%

**Fonte:** Balanço Geral da Câmara Municipal e do Município de Pombal (Período: 1999 a 2006)

Para uma melhor visualização dos percentuais atingidos pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo em relação à RCL, apresentam-se, a seguir, os gráficos 5 e 6.

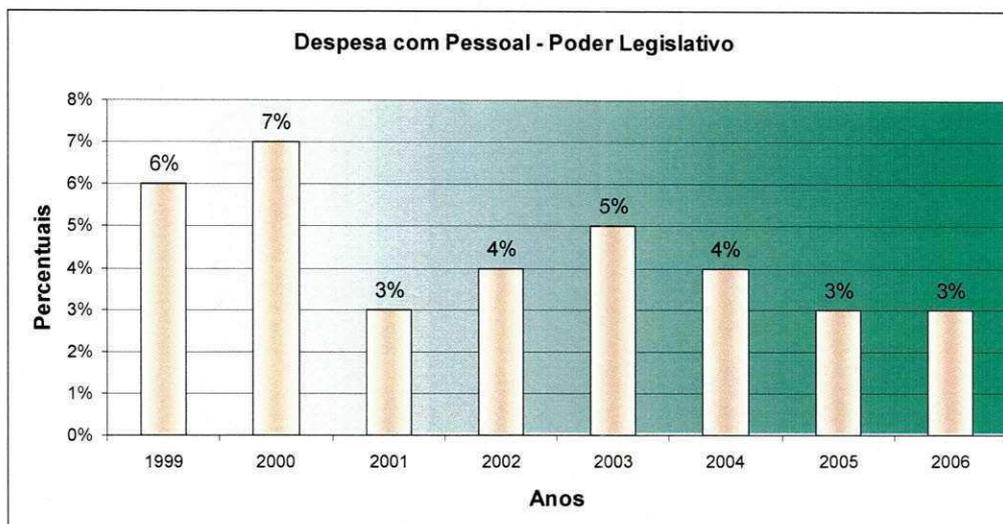


**Gráfico 5:** Percentual de Gastos com Pessoal em relação à RCL - Município de Pombal - Poder Executivo - Período: 1999 a 2006

**Fonte:** Tabela 8

O gráfico 5 demonstra a relação dos gastos com pessoal do Poder Executivo, tomando como base a Receita Corrente Líquida e os limites legais.

Neste aspecto da análise, verifica-se que o município de Pombal, no Poder Executivo, apresenta os gastos com pessoal, no período de 1999 bem abaixo da lei vigente da época, a Lei Camata II. Observa-se também que até o exercício financeiro de 2002, o Poder mencionado atendeu aos preceitos legais da LRF, permanecendo dentro dos limites por ela estabelecido. Contudo, no período de 2003, verifica-se que a despesa com pessoal no Poder Executivo ultrapassou em 3% do limite máximo permitido, representando 57% da RCL, porém, nos anos subsequentes, o Executivo conseguiu se adequar com expressões significativas ao que estabelece a LRF.



**Gráfico 6:** Percentual de Gastos com Pessoal em relação à RCL - Município de Pombal Poder Legislativo - Período: 1999 a 2006

**Fonte:** Tabela 8

No gráfico 6 apresenta que o município de Pombal, no Poder Legislativo, antes da implantação da LRF, no período de 1999, a despesa com pessoal consumiu 6% da RCL, importante ressaltar que nesse período, a legislação vigente era a LC n° 96/99, a qual não previa limites específicos para o Poder Legislativo. Ainda através do gráfico em análise, é visto que no período subsequente, 2000, ano em que a Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor, o Legislativo não atendeu ao dispositivo da supracitada Lei, atingindo 7% da RCL, com despesas com pessoal. Importante lembrar que o total destinado para despesas com pessoal, no Poder Legislativo é de 6% da RCL. Entretanto, verifica-se também, que os gastos com pessoal, no Poder em questão, nos anos seguintes apresentam dentro do que estabelece a LRF, abaixo dos limites legais, mantendo-se nos dois últimos anos em análise, apenas a metade do limite estabelecido pela Lei.

## 4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 4.1 Conclusões

No decorrer da elaboração desta pesquisa, procurou-se efetuar uma análise dos gastos com pessoal, no município de Pombal, no período de 1999 a 2006, em consonância com os dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pode-se dizer que LRF busca, sobretudo, promover um equilíbrio fiscal em todos os entes governamentais, envolvendo todos os Poderes e Órgãos, impondo regras para a adequação da despesa com pessoal, tendo como a base de cálculo a Receita Corrente Líquida.

Verificou-se através deste trabalho que a evolução do crescimento da receita orçamentária arrecada no município de Pombal, de um período para outro, apresentou-se instável, ocorrendo variação de 5% (percentual mínimo) a 24% (percentual máximo) nos períodos analisados. Comprovou-se ainda que o município de Pombal mantém uma forte dependência dos recursos advindos dos repasses de transferências intergovernamentais, sejam elas de caráter constitucional, legal ou voluntária.

No que tange à despesa total com pessoal, verificou-se que o município de Pombal, no período de 1999, antes da implantação da LRF correspondia a uma parcela de 18% da Receita Corrente Líquida, bem abaixo do que estabelecia a Lei vigente da época, a Lei Complementar n° 96/99, que era de 60% da RCL. Evidenciou-se também nessa pesquisa, que o município de Pombal no exercício financeiro de 2000 a 2006, com exceção de 2003, adequou-se aos preceitos legais da Lei Complementar n° 101/00, em face aos limites estabelecidos, especificamente no tocante aos gastos com pessoal. Entretanto, percebe-se, após análise, que no período de 2003, os gastos com pessoal ficaram num patamar de 62%, ferindo, contudo, o art. 19, III da LRF.

Ao analisar a estrutura das despesas com pessoal, distribuídas entre os Poderes, demonstrou-se nessa pesquisa que tanto o Poder Executivo, no exercício financeiro de 2003 quanto o Poder Legislativo no exercício financeiro de 2000, não se enquadraram aos percentuais determinados pela LRF, embora nos demais períodos, consolidou a preocupação de ambos os Poderes em atender ao que

condiciona a Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo assim, os limites estabelecidos no art. 20, III.

Por fim, pode-se inferir que a observância do cumprimento dos limites expostos na LRF, no que tange aos gastos com pessoal, é extremamente necessária para a implementação das políticas públicas, pois, a sua extrapolação, além de ferir os preceitos legais, compromete os recursos arrecadados, impossibilitando o desenvolvimento do município.

#### **4.2 Recomendações**

No desenvolvimento deste trabalho surge o direcionamento de serem feitas as seguintes recomendações para pesquisas futuras:

- a) Adoção de um sistema de controle interno permanente e eficaz na Administração Pública, objetivando, sobretudo, avaliar mensalmente o cumprimento da legislação vigente, principalmente no tocante aos índices relacionados às despesas com pessoal.
- b) Reconhecer a necessidade de promover uma descentralização, quando da atuação do profissional contabilista, introduzindo na Administração Pública, além do contador, a expansão de profissionais especializados na figura do auditor independente, controller, dentre outros, ou seja, oportunizar a atuação da classe contábil em face à necessidade que a Administração Pública requer.

Constata-se que o campo de pesquisa na área governamental permite desenvolver estudos acadêmicos mais aprofundados, proporcionando benefícios à sociedade, aos profissionais da classe contábil, bem como aos entes da federação.

## REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 6. ed. São Paulo: Editor Atlas, 1987.

ARAÚJO, Edinaura Almeida. **História da Cidade de Pombal**. Pombal, 2007.  
Entrevista concedida a Alecsandra Arruda Dantas, 27 nov. 2007.

BEUREN, Ilse Maria (org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 2003.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública: teoria de elaboração de balanços e 300 questões**. Niterói, RJ: Impetus, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 20 de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1998/20.htm>>. Acesso em: 19 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999. **Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp96.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei\\_comp\\_101\\_00.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L4320.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Portaria Conjunta STN/SOF n. 2, de 08 de agosto de 2007. **Aprova a 4. ed. do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas**. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/leg\\_contabilidade.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp)>. Acesso em: 15 set. 2007.

BRUNO, Mário Cristóvão. **Compreendendo a Gestão Patrimonial à Luz da LRF**. 15 ed. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. . (Lei de Responsabilidade Fiscal – Estudo em grupos de aprendizagem – Unidade de Estudo, 5).

CAMARA MUNICIPAL DE POMBAL (CMP). **Balanco Geral de 1999 a 2006**. Pombal: Secretaria Municipal de Finanças, 2006.

CHALFUN, Nelson. **Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável**. 15. ed. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001. (Lei de Responsabilidade Fiscal – Estudo em grupos de aprendizagem – Unidade de Estudo, 2).

CONTROLADORIA Geral da União (CGU). **Glossário**. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaGlossario.asp#Glos0>> Acesso em: 26 out. 2007.

CRUZ, et al. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei N° 4.320**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRARI PINTO, Mara Darcy Biasi. Apresentação do IBAM. In: REIS, Heraldo da Costa. **Impactos da LRF sobre a Lei nº4.320**. 15. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONSALVES, Elisa Pereira. **Conversas sobre iniciação à Pesquisa Científica**. 2. ed. Campinas-SP: Editora Alínea, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Guia de Orientação para as Prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2001.

KOHAMA, Heílio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. São Paulo: Atlas, 2000.

LOPES, Jorge. **O Fazer do Trabalho Científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: Editora Universitária, 2006.

LUIZ, Wander; PIRES, João Batista Fortes de Souza; DESCHAMPS, José Ademir. **Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal**: para aplicação nos municípios. 5. ed. rev. Atual. e amp. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2003. (v. 1, 2, 3,4).

MANUAL BÁSICO. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**. Lei 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo: TCE, 2007. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/fiscalizacao/manuais/manuaisLRF.shtm>>. Acesso em: 18 ago. 2007.

MARTINS, Sergio Pinto. **Instituições de Direito Público e Privado**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. atual. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca\\_virtual/index.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/servicos/biblioteca_virtual/index.asp)>. Acesso em: 28 ago. 2007.

PINHO, Ruy Rebello; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Instituições do Direito Público e Privado: Introdução ao Estudo do Direito e Noções de Ética Profissional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PONTES, André Carlos Torres. Condicionamentos e Planejamentos Institucionais da Despesa Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**. João Pessoa/PB, ano 2, n. 3, p.11-153, jan./jun. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE POMBAL (PMP). **Balço Geral de 1999 a 2006**. Pombal: Secretaria Municipal de Finanças, 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal**: bimestres e semestres de 1999 a 2006. Pombal: Secretaria Municipal de Finanças, 2006.

RECEITAS Públicas: **manual de procedimentos**. 4.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2007. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual\\_Procedimentos\\_RecPublicas.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Procedimentos_RecPublicas.pdf)> .Acesso em 15 set. 2007.

RODRIGUES, Alcides Redondo. **O Papel da Câmara Municipal na Gestão Fiscal.** Cadernos IBAM 7. 15 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

REIS, Heraldo da Costa. **Impactos da LRF sobre a Lei 4.320.** Cadernos IBAM 2. 15 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

TRIBUNAL de Contas do Estado da Paraíba (TCE). **Sagres on line.** Disponível em: <<http://www.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

# ANEXO

# Presidência da República

## Casa Civil

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

(RESENHA DOS DISPOSITIVOS AFINS AO ESTUDO MONOGRÁFICO)

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

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

#### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

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

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

§ 3º Nas referências:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

### DO PLANEJAMENTO

#### Seção I

##### Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

#### Seção II

##### Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

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

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

### Seção III

#### Da Lei Orçamentária Anual

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

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

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

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

a) (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

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

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

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

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

#### Seção IV

##### Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

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

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

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes

necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADIN 2.238-5)

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

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

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

[.....]

#### CAPÍTULO IV

#### DA DESPESA PÚBLICA

#### Seção I

#### Da Geração da Despesa

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

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

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

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

#### Subseção I

#### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Seção II

#### Das Despesas com Pessoal

## Subseção I

### Definições e Limites

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

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

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

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

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

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

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

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

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

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

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

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

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

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

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

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

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

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

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

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

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

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

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

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

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

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

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

### Seção III

#### Das Despesas com a Seguridade Social

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

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

- I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
- II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
- III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

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

### CAPÍTULO V

#### DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

[.....]

### CAPÍTULO IX

#### DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

##### Seção I

##### Da Transparência da Gestão Fiscal

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

Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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

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

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

## Seção II

### Da Escrituração e Consolidação das Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

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

### Seção III

#### Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

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

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

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

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

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

#### Seção IV

##### Do Relatório de Gestão Fiscal

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

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:

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

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

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

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

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

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

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

- 1) liquidadas;
  - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
  - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
  - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
- c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

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

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

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

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

#### Seção V

##### Das Prestações de Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Seção VI

##### Da Fiscalização da Gestão Fiscal

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

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

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

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
- II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
- III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
- IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
- V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

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

#### CAPÍTULO X

##### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

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

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

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

- a) (VETADO)
- b) o Relatório de Gestão Fiscal;
- c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

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

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

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

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

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

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

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

- I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;
- II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

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

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

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

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

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

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

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

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

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

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

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

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

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

[.....]

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

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

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

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

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

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

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

Brasília, 4 de maio de 2000; 179<sup>º</sup> da Independência e 112<sup>º</sup> da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Martus Tavares*