

JUSTIÇA & CIDADANIA

revistajc@revistajc.com.br - www.revistajc.com.br

"A crise do Judiciário
e a formação do JUIZ"



CLÓVIS SALHIONE

Memórias de um criminalista no MUSEU DA JUSTIÇA

Editorial: Basta de regalias aos bancos

A Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas - (II)

Ministro José Augusto Delgado

Os Tribunais de Contas e a Lei de Responsabilidade Fiscal

A pretensão do Estado em instituir uma Lei de Responsabilidade Fiscal faz parte das reformas de sua base normativa e que estão sendo implantadas pelo Governo atual.

Esse projeto de lei insere-se em um campo filosófico ainda não muito denfido, tendo em vista a visão da Ciência Política em determinar se as mudanças sobre o tamanho do Estado devem ser para que ele seja mínimo, médio ou máximo.

O que se tem como verdadeiro é a necessidade de uma regulamentação mais rígida para o exercício da sua gestão, em face dos graves problemas financeiros que está experimentando e em razão de acontecimentos com as seguintes configurações: a) má gestão da administração pública; b) custos excessivos e desnecessários com execução de projetos ditos sociais; c) idem com execução de projetos não sociais e com resultados insuficientes para solucionar as dificuldades vividas pela cidadania; d) os altos compromissos decorrentes dos juros incidentes sobre a dívida interna e externa; e) a influência da globalização a exigir uma nova visão administrativa financeira das contas públicas; f) a força exercida pela concentração de capitais por parte de empresas privadas (as grandes fusões); g) o incontrolável problema da corrupção; h) a universalização do crime e outros fatos plenamente conhecidos da população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instrumento em fase de ampla discussão e já

em vigor, tem por finalidade específica fazer cumprir vontade explicitada nos art. 163 a 169, que formam o Capítulo II do Título VI, tudo da Constituição Federal. Essa parte da Carta Magna dedica-se a estabelecer normas gerais de finanças públicas, inclusive disposições relativas à elaboração e execução do orçamento. Todos os artigos desse campo devem ser interpretados de forma sistêmica, tendo como ponto maior de comando os arts. 1º, 3º e 37º, da Carta Maior. Pela importância que os mencionados dispositivos têm para uma melhor compreensão da Lei de Responsabilidade Fiscal, passo a transcrevê-los na nota¹.

O fundamento que marca a Lei de Responsabilidade Fiscal é a de criar normas de conduta, de forma organizada, para o responsável pela gestão das finanças públicas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo-se, também, todos os órgãos da administração indireta, semi-estatais, agências reguladoras dos serviços públicos e organizações sociais.

Em termos pragmáticos, o objetivo da lei é fazer com que todos os entes da federação atinjam superávit primário (isto é receitas menos despesas, exceto com juros da dívida pública externa e interna) de 0,4% do PIB, no final do ano de 2000.

Há determinações na Lei de Responsabilidade Fiscal que, não obstante já merecerem críticas de alguns juristas, se forem examinadas com vinculação aos princípios implícitos e explícitos da Carta Magna no sentido de que a prática da moralidade e da legalidade se constituem as vigas mais sólidas da democracia brasileira, com certeza, serão acatadas como sem qualquer vício de inconstitucionalidade.

O que deve ser meditado pelos Tribunais de Contas é a finalidade mais larga que a Lei de Responsabilidade Fiscal visa alcançar, especialmente, a de ser instrumento

impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos da administração indireta.

Tem-se, porém, que examinar a sobrevivência em nosso ciclo jurídico de corrente doutrinária que defende a cultura interpretativa de não vinculação ao processo sistêmico, pelo que, ao meu pensar, em face dessas divergências, muitas discussões surgirão sobre a referida norma e suas conseqüências no ambiente administrativo.

Entendo que há uma nova moldura legal a ser observada e que forma uma nova área do Direito Administrativo, com perspectivas de ser estabelecido um novo ciclo para o controle das finanças públicas.

O exame da Lei de Responsabilidade Fiscal permite que, em relação aos Tribunais de Contas, no tocante ao controle exercido sobre a gestão fiscal, sejam firmadas, desde logo, linhas de conduta que podem ser expressadas, de modo resumido, nos enunciados² seguintes:

ENUNCIADO 1 - Considerar que o conceito de gestão fiscal está ampliado pela redação do § 1º do art. 1º da Lei. Toda gestão fiscal hoje gera grau de responsabilidade (máximo, médio e mínimo) civil e penal e há de ser exercida pela prática de atos administrativos vinculados que contenham os seguintes elementos: a) o estabelecimento de um planejamento de acordo com a realidade administrativa e os recursos financeiros de que dispõe a pessoa jurídica; b) absoluta transparência nas ações a serem desenvolvidas, o que exige publicidade das intenções administrativas e controle pelos administrados; c) demonstração explícita de que os riscos de afetação do equilíbrio das contas públicas foram evitados, bem como o compromisso de corrigir, imediatamente, desvios capazes de fazer com que a despesa supere a

receita; d) estabelecimento de metas cujos resultados sejam compatíveis com as receitas e despesas; e) não geração de despesas com pessoal, com seguridade social, com dívidas consolidadas e mobiliárias, com operações de crédito, com concessão de garantia e com Restos a Pagar fora dos desenhos orçamentários e em proporções exigidas pela Constituição, legislação complementar e ordinária.

ENUNCIADO 2 - Os Tribunais de Contas³ estão, ao lado dos demais órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, obrigados ao cumprimento do estabelecido pela Lei no referente ao seu atuar administrativo interno.

ENUNCIADO 3 - Impor cumprimento à determinação da lei de que toda atividade de gestão fiscal que resultar em desequilíbrio entre receitas e despesas será considerada como provocadora de responsabilidade atribuída ao agente público.

ENUNCIADO 4 - Exigir do Poder Executivo que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, estabeleça a programação financeira a ser adotada e o cronograma de execução mensal de desembolso⁴.

ENUNCIADO 5 - Impossibilitar que recursos legalmente vinculados a determinada finalidade sejam utilizados para o atendimento de qualquer outra ação, mesmo que tal seja feito em exercício diverso daquele da efetivação do seu ingresso⁵.

ENUNCIADO 6 - Atentar para o exato cumprimento das Metas Fiscais⁶, considerando o bimestre da execução das mesmas, fiscalizando o exercício de limitações de empenho e movimentação financeira, segundo o que for fixado na lei de diretrizes orçamentárias⁷.

ENUNCIADO 7 - Cobrar do Poder Executivo o envio do relatório para a avaliação obrigatória que deverá fazer, em audiência pública, a comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição⁸ ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

ENUNCIADO 8 - Fiscalizar se o Poder Executivo limita as quantias financeiras a serem liberadas para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público, de acordo com os critérios da lei de diretrizes orçamentárias, no caso de descumprimento do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

ENUNCIADO 9 - Acompanhar a atuação do Banco Central no pertinente à obrigação de, no prazo de noventa dias após o

foto:STJ



Ministro José Augusto Delgado

encerramento de cada semestre, apresentar, as comissões pertinentes do Congresso Nacional, em reunião conjunta, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária creditícia e cambial, evidenciando o impacto e custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços (art. 9º § 5º).

ENUNCIADO 10 - Verificar se a ordem cronológica do pagamento dos precatórios (art. 100, CF) foi obedecida, bem como se na contabilidade da administração financeira há registro da identificação dos credores (Art. 10).

ENUNCIADO 11 - Considerar como não autorizadas por lei, portanto, irregulares e lesivas ao patrimônio público, qualquer despesa ou assunção de obrigação que: a) tenha sido originada de criação, de expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental sem

estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; b) não tenha recebido declaração do ordenador de despesa de que o aumento está de conformidade com os quantitativos orçamentários e financeiros ditados na lei anual e harmônico com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias¹⁰; c) não esteja acompanhada, em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, de comprovação de que não afetará as metas de resultados fiscais, bem como, que as suas repercussões financeiras, nos períodos seguintes, sejam compensadas pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa (art. 17, § 2º).

ENUNCIADO 12 - Fiscalizar se a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não excederá 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)¹¹.

ENUNCIADO 13 - Verificar o cumprimento, sem qualquer exceção, no final de cada quadrimestre (art. 22) do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal: "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 dispõe os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à 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 o Poder Judiciário, a cargo da União por força o 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 resultante da aplicação dos percentuais explicitados neste artigo, ou aqueles prescritos na lei de diretrizes orçamentárias.

ENUNCIADO 14 - Declarar a nulidade de pleno direito de qualquer ato de provocação de aumento de despesa com pessoal, sem que tenham sido atendidas as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição; sem obedecer ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; e que tenha sido expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20¹².

ENUNCIADO 15 - Exigir que o Poder ou órgão mencionado no art. 20 elimine, nos dois quadrimestres seguintes, os excessos firmados para despesa com pessoal, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22¹³ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

ENUNCIADO 16 - Determinar que as transferências voluntárias¹⁴ obedeçam o previsto pela lei de diretrizes orçamentárias; que só se realizem se existir dotação específica; que observem o disposto no inciso X do art. 167 da CF; que o ente federativo beneficiário comprove: "a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos

anteriormente dele recebidos; b) cumprimento das obrigações constitucionais relativas à educação e à saúde; c) observância dos não excessos das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida (alíneas do inc. IV, do art. 25)."

ENUNCIADO 17 - Impedir a destinação de recursos públicos para o setor privado com a finalidade de, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou deficits de pessoas jurídicas, sem que: a) exista lei específica autorizando; b) atenda às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; c) comprove-se haver previsão detalhada no orçamento e em seus créditos adicionais (art. 26).

ENUNCIADO 18 - Cuidar para que nenhum recurso público seja utilizado, incluindo-se até operações de crédito, por qualquer forma, salvo mediante lei específica, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional (art. 28).

ENUNCIADO 19 - Acompanhar a gestão fiscal dos entes federativos para que a dívida consolidada seja reconduzida ao seu teto (ver art. 30), exigindo, no final de um quadrimestre, a redução do excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro (art. 31).

ENUNCIADO 20 - Emitir parecer prévio conclusivo, separadamente e no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas condições estaduais ou nas leis orgânicas municipais, sobre as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, nas quais deverão estar incluídas as dos Presidentes dos órgãos do Poder Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público.

ENUNCIADO 21 - Apresentar as suas próprias contas à comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

ENUNCIADO 22 - Dar ampla divulgação do parecer prévio emitido (art. 56) sobre as contas enviadas ao Legislativo.

ENUNCIADO 23 - Não deverão os tribunais de Contas entrar em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

ENUNCIADO 24 - Fiscalizar, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, os meios de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, a fim de que as normas da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, sejam cumpridas, especialmente, as que são

referentes 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." (art. 59, I a VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

ENUNCIADO 25 - Os tribunais de Contas estão obrigados a chamar a atenção dos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que tomem as providências legais devidas quando constatarem: "I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º r no art. 9º; II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite; III - que os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias, 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 (art. 59, § 1º, LC 104, de 04.05.2000)."

ENUNCIADO 26 - É da competência dos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos patamares máximos fixados para a despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20, para o que deve diligenciar para que os registros contábeis lhes sejam enviados a tempo e a modo.

ENUNCIADO 27 - Deve, ainda, o Tribunal de Contas da União acompanhar e tomar as providências necessárias para que o Banco Central só compre títulos emitidos pela União para refinar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira; para que essa operação seja realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público; para que o Tesouro Nacional não adquira títulos da dívida pública federal depositados na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula da reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Ministro do STJ e Professor Universitário

1- CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS Seção I NORMAS GERAIS

Art. 163 Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

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

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

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

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

Art. 164 A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

§ 1º - É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

§ 2º - O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

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

Seção II DOS ORÇAMENTOS

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da

União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos nos § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166 - os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) Serviço da dívida;

c) Transferências tributárias constitucionais para

Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º - Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

(*)IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII - a utilização, sem autorização legislativa

específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."

Inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201."

§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

§ 2º - os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:

"§ 4º - É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamentos de débitos para com esta."

Art. 168) os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(*) Parágrafo único - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

(*) Transformado em § 1º pela Emenda

Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 2º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e ao Municípios que não observarem os referidos limites."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis;"

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 4º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal;"

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 5º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço;"

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 6º - O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos;"

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 7º - Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

2-Os enunciados elaborados representam uma síntese das conclusões que firmou a respeito da lei, em decorrência de primeiras leituras. É evidente que algumas posições anunciadas deverão ser objeto de

debates. É salutar que tal aconteça, porque a meta a ser alcançada é a de que a Lei receba uma interpretação fortalecida por fundamentos sólidos, contribuindo para que os pronunciamentos jurisprudenciais a seu respeito não surjam contaminados pela instabilidade.

3 - 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. 1º, § 3º, III, da LC nº 101, de 04.05.2000.

4 - Art. 8º, da LC nº 101, de 04.05.2000. Observar que o art. 8º registra: "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 desempenho". A alínea c do inciso I do art. 4º foi vetado pelo Exmo. Sr. Presidente da República. Esse dispositivo tinha a seguinte redação: "art. 4º...l...c) parâmetros para os Poderes e órgãos referidos no art. 20, com vistas à fixação, no projeto de lei orçamentária, dos montantes relativos a despesas com pessoal e a outras despesas correntes, inclusive serviços de terceiros, com base na receita líquida." O veto foi justificado do modo seguinte: "A estrutura orçamentária está concebida de maneira a propiciar a integração entre o plano plurianual e a lei orçamentária anual, sendo o programa o elo de ligação entre os instrumentos de planejamento e de alocação de recursos públicos. Nesse sentido, deve-se dar ênfase à realização das ações, representadas pelos projetos, atividades e operações especiais, com vistas ao alcance dos objetivos estabelecidos nos programas. Dessa forma, estabelecer a prior parâmetros para a fixação de despesas, segundo a sua natureza de gasto, sem levar em consideração as prioridades da programação a ser atendida, contraria o interesse público, por inflexibilizar a alocação dos recursos, dificultando o atendimento das demandas da sociedade. Por essa razão, propõe-se o veto ao dispositivo em questão."

5 - Ver art. 8º, § 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."

6 - As Metas Fiscais são fixadas pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme disposto no § 1º do art. 4º, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000: "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."

7 - Art. 9º (LC 101, de 04.05.2000): "Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

8 - Art. 166 Os projetos de lei relativos ao plano

plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

9 - Ver nota nº 7.

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

Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta lei Complementar, considera-se: I a 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 cálculos, majoração ou criação de tributo ou contribuição; § 4º - A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias; § 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.

11- Art. 19, da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

12 - § 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.

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

14 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

15 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

16 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

17 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

18 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

19 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.

20 - O conceito de transferências voluntárias está no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal: 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.