

## **AS DIFICULDADES FINANCEIRAS ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**ANE CAROLINE GALHARDO:**

Graduação em Direito pela Universidade Brasil de Fernandópolis (2016); Pós-graduação Lato Sensu em Direito Público com ênfase em Gestão Pública no Instituto Damásio de Direito, Faculdade IBMEC SP (2020); Advogada OAB/SP n° 394.710; Assessora de Planejamento na Prefeitura de Suzanápolis.

RONNY MAX MACHADO

(orientador)

**RESUMO:** A Lei de Responsabilidade Financeira (LRF) ou a Lei Complementar N°. 101 entrou em vigor em 2000 com o objetivo de limitar a dívida do Estado e da União Municipal e determinar os princípios básicos de responsabilidade. Este artigo discute a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal na gestão dos recursos públicos, pois entende seu direito de fornecer necessidades de controle nas contas públicas e de esclarecer a jurisprudência deste tópico controverso. Este estudo versou sobre as dificuldades financeiras enfrentadas pelos Municípios e os aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com enfoque nos Municípios de Pequeno Porte, abordamos as principais fontes de arrecadação destes, enfatizando a importância das transferências constitucionais, principalmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é umas das principais transferências intergovernamentais de recursos. Dada a importância do FPM nas arrecadações orçamentárias municipais, tabelamos as previsões orçamentárias e valores efetivamente repassados entre os anos de 2012 a 2019. Isto porque, a crise econômica que se instaurou no país na década passada afeta tanto as arrecadações próprias dos Municípios, quanto as que originam as transferências constitucionais. A maioria dos Municípios de pequeno porte não contam com planejamentos e controles eficiente. Os limites impostos pela LRF são eficazes. A judicialização da saúde vem sendo um dos fatores de dificuldade financeira. Utilizou-se o método analítico descritivo mesclando a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras-chave:** Crise Financeira. FPM. Lei de Responsabilidade Fiscal.

**ABSTRACT:** The Financial Responsibility Law (LRF) or Complementary Law No. 101 came into force in 2000 with the aim of limiting State and Municipal Union debt and determining the basic principles of liability. This article discusses the effectiveness of

the Fiscal Responsibility Law in the management of public resources, as it understands its right to provide control needs in public accounts and to clarify the case law of this controversial topic. This study dealt with the financial difficulties faced by the Municipalities and the most relevant aspects of the Fiscal Responsibility Law (LRF). With a focus on Small Municipalities, we approach the main sources of revenue from these, emphasizing the importance of constitutional transfers, mainly the Municipality Participation Fund (FPM), which is one of the main intergovernmental transfers of resources. Given the importance of the FPM in municipal budget collections, we have established budget forecasts and amounts effectively passed on between the years 2012 to 2019. This is because the economic crisis that has taken place in the country in the past decade affects both Municipal collections and originating the constitutional transfers. Most small municipalities do not have efficient planning and controls. The limits imposed by the LRF are effective. The judicialization of health has been one of the factors of financial difficulty. The descriptive analytical method was used, mixing bibliographic and documentary research.

**Keywords:** Financial Crisis. FPM. Fiscal Responsibility Law.

## **INTRODUÇÃO**

Com a crise econômica que assola o país, a União, os Estados e os Municípios vêm enfrentando dificuldades para cumprir seus compromissos financeiros, face a uma arrecadação que, em geral, está ficando abaixo do estimado, enquanto as despesas seguem aumentando.

A ineficiência no planejamento e controle dos produtos comerciais da Prefeitura e o uso indevido de propriedades pertencentes a todas as pessoas também são um dos problemas que lhes causam dificuldades financeiras. Isso ocorre porque a falta de entusiasmo fará com que a herança se deteriore em um curto período de tempo, por isso é necessário obter custos de manutenção novos ou excessivos para que as instituições públicas funcionem corretamente.

Nos municípios, principalmente os de pequeno porte, que serão o enfoque deste trabalho, nem mesmo medidas como o contingenciamento de despesas vem surtindo o efeito esperado, principalmente no que diz respeito ao gasto com pessoal, cujos limites são impostos na LC 101/2000 e o seu descumprimento acarreta inúmeras sanções ao ente. Isso acontece porque, conforme mencionado anteriormente, a arrecadação financeira não vem aumentando na mesma proporção que as despesas, haja vista que com a devido à dificuldade de gerenciamento da equipe e ao fornecimento de horas de serviço adicionais nos regulamentos da função pública, o percentual do aumento total das despesas, como remuneração, é sempre muito maior que a cobrança.

Ainda, temos o aumento desenfreado da judicialização da saúde, que faz com

que além das despesas fixas do poder público municipal para a manutenção do SUS (Sistema Único de Saúde), as prefeituras custeiem procedimentos e medicamentos não contemplados pela tabela SUS para um cidadão específico, não estendendo o mesmo direito aos demais sem a apreciação judicial de cada caso, sendo na maioria das vezes de alto custo. As consequências da imposição do judiciário para que cada vez mais os municípios arquem com estes custos, é de que comece a faltar recursos para suprir a demanda contemplada pelo SUS, que é direito de todos os cidadãos.

O poder executivo na esfera municipal é o que está diretamente ligado a população, recebendo mais cobranças de seus cidadãos contribuintes e prestando o serviço público de maneira mais direta e eficiente. Entretanto, sua arrecadação própria na maioria das vezes é insuficiente para a demanda e os repasses dos Estados e do Governo Federal é menor do que o necessário, mesmo estes entes estando cada vez mais repassando responsabilidades aos municípios. O aumento dos valores a serem transferidos pelos Estados e União para os municípios se faz necessário para auxiliá-los na prestação de serviço público com qualidade sem passar por dificuldades financeiras.

Os objetivos do presente estudo são entender quais as causas da crise financeira que vive a maioria das prefeituras do país, esmiuçar as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e demonstrar que os limites por ela impostos não condizem com a realidade atual do país e identificar meios para que as prefeituras melhorem sua condição financeira e automaticamente a qualidade na prestação de serviço público aos seus cidadãos, entre outros.

Haja vista a importância da prestação de serviço público pelas prefeituras, buscaremos através desta pesquisa, compreender as dificuldades enfrentadas pelos municípios para conseguirem melhorar suas finanças, para assim poderem realizar investimentos que beneficie a população.

O tipo de pesquisa a ser abordada neste estudo será bibliográfica seletiva e crítica, com o objetivo de reunir as informações e dados que servirão de base para a construção da investigação proposta a partir do tema escolhido. Para tanto, será necessário consultas em legislações, doutrinas, proposta de emenda constitucional, artigos, entre outros, utilizando-se de recursos como livros, códigos de leis, internet, etc.

## **CAPÍTULO I – A CRIAÇÃO E COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS**

### **1.1 A CRIAÇÃO, O CONCEITO DOS MUNICÍPIOS E A AUTONOMIA MUNICIPAL**

As regras vigentes para a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de Municípios encontram-se expressas no § 4º do art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual dispõe que:

Art. 18 [...]

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996)

No que diz respeito a criação dos municípios, detalha Costa (2014, p. 78) que:

Os Municípios, de modo geral, são criados a partir da emancipação de distrito, onde eles existem, ou de povoados, elevando-os à condição de pessoa jurídica de Direito Público interno, mediante a outorga de autonomia por lei estadual. Existem quatro fases no procedimento de criação, sendo a primeira a representação formulada à Assembleia Legislativa, comprovando a existência dos requisitos mínimos exigidos pela Constituição e por lei complementar estadual. Depois, em seguida, determinação do Legislativo Estadual para que seja realizado o plebiscito, se forem atendidas as exigências formais. Em seguida, o Tribunal Regional Eleitoral marca a data do plebiscito, que é efetivado pelos juízes eleitorais. Por fim, há a promulgação da lei criadora do Município. (COSTA, 2014, p. 78).

O conceito de município do Direito Romano, de acordo com De Plácido e Silva (1973, p. 1.044), é "território delimitado, em que seus habitantes, dizendo-se munícipes, gozam, do direito de cidadania e se investem no direito de dirigi-lo, autonomamente, pelos representantes que escolhem e formam a corporação administrativa municipal", e acrescenta que o vocábulo "município", deriva do latim *municipium*, além de defini-lo como "toda extensão territorial constituída em divisão administrativa de um Estado Federado [...]".

Já sob a ótica do direito brasileiro, encontramos um conceito doutrinário de município mais amplo, que vai além do aspecto de extensão territorial constituída em divisão administrativa de um Estado Federado, levando em consideração três aspectos, o sociológico, o político e o legal. Assim leciona Meirelles (2008, p. 128):

Do ponto de vista sociológico, o Município Brasileiro, como qualquer outro, é o agrupamento de pessoas de um mesmo território, comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.

Sob o aspecto político, o Município Brasileiro é entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com atribuições próprias e governo autônomo, ligado ao Estado-membro por laços constitucionais indestrutíveis (CF, arts. 18, 29 e 34, VII, "c").

Na ordem legal, o Município Brasileiro é pessoa jurídica de direito público interno (CC de 1916, art. 14, III; CC de 2002, art. 41, III), e, como tal, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes (CF, art. 37, § 6º). (MEIRELLES, 2008, p.128)

No que tange ao aspecto legal, Dimoulis (2012) define Município como pessoa jurídica de direito público interno com autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia político-administrativa lhe confere a competência privativa para elaborar sua Lei Orgânica, além de competência material privativa para legislar sobre as matérias concernentes a assuntos de interesse local. Já no que diz respeito a autonomia financeira, trata-se da prática do poder de instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, obtidas através da tributação ou da repartição das receitas tributárias.

A autonomia é conferida aos municípios pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que no *caput* do seu art. 18, institui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

A respeito da autonomia municipal ao longo da história brasileira, Meirelles (2008, p. 46) destaca que:

Somente a partir da Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de fato nas administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa da que ocupavam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual e dotados de rendas próprias e suficientes para os serviços locais, os Municípios elegem livremente suas Câmaras e seus prefeitos e realizam o *self-government*, de acordo com a orientação política dos órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Agem dentro da esfera própria com liberdade própria. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de interesse local;

entendem-se diretamente com todos os poderes da Soberania Nacional sem dependência hierárquica à administração estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; [...]. (MEIRELLES, 2008, p. 46).

Na Constituição Federal de 1988, o arranjo da autonomia municipal está estruturado pelos artigos 1º, 29, 30, 35, 39, 145, 149, 150, 158, e 182, entre outros, além do dispositivo constitucional principal, art. 18, já enfatizado anteriormente. Os municípios são autônomos porque são providos de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, configurando a autonomia financeira, administrativa e política. Costa (2014, p.51) elencou os dispositivos da carta magna e disposições transitórias que fazem referências aos municípios e seus agentes políticos, conforme abaixo:

Existem referências à autonomia política nos arts. 18 (autonomia, organização político-administrativa), 30 e incisos (competência exclusiva, serviços públicos); 23 (competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal, serviços públicos); 18, § 4º (criação, incorporação, fusão e desmembramento); DT, art. 12, §§ 3º e 4º (demarcação, linhas divisórias litigiosas); art. 30, IV (distrito, criação, organização e supressão); art. 35 (intervenção no Município); art. 30, I e II (interesse local, legislação, competência); art. 29 e DT, art. 11, parágrafo único (lei orgânica); art. 31, § 2º (Prefeito, contas, prestação); art. 14, § 3º, VI, c (Prefeitos, elegibilidade, idade mínima); art. 29, I e II (Prefeitos, eleições); art. 14, § 7º (Prefeito, inelegibilidade do cônjuge, parentes do); art. 29, X (Prefeito, julgamento); art. 29, I e XII e DT, art. 4º, § 4º (Prefeito, mandato), art. 29, III (Prefeito, posse); art. 14, §§ 5º e 6º (Prefeito, reeleição), art. 29, V, VI e VII (Prefeito, remuneração); art.19 (proibições aos Municípios); art. 29, XIII (projetos de lei , iniciativa popular); art. 13, § 2º (símbolos); art. 14, § 3º, VI, d (Vereadores, elegibilidade, idade mínima); art. 29, I (Vereadores, eleição); art. 29, VIII (Vereadores, inviolabilidade); art. 29, I e DT, art. 4º, § 4º (Vereadores, mandato); DT, art. 8º, § 4º (Vereadores, mandato eletivo gratuito); art. 29, IV,e DT, art. 5º, § 4º (Vereadores, número por município); art. 29, VII (Vereadores, proibições e incompatibilidade) e art. 29, V (Vereadores, subsídio) e art. 39, § 4º (Vereadores, subsídio). (COSTA, 2014, p. 51).

Na mesma proporção em que é conferido aos Municípios toda essa capacidade política-administrativa e financeira, são atribuídos aos mesmos competências, as quais serão detalhadas no subcapítulo a seguir.

## 1.2 A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece em seu artigo 1º, que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. A norma constitucional atribui aos seus entes federativos diversas competências.

As espécies de competências são tradicionalmente classificadas em competências administrativas, competências legislativas e competências tributárias. Alexandrino e Paulo (2015, p. 347-348) define cada uma dessas espécies de competências como:

As competências administrativas (materiais ou não legislativas) especificam o campo de atuação político-administrativa do ente federado. São competências para a atuação efetiva, para executar tarefas, para a realização de atividades concernentes às matérias nelas consignadas. [...]

As competências legislativas, como a própria denominação indica, estabelecem o poder para normatizar, para estabelecer normas sobre as respectivas matérias. Não dizem respeito à atuação em si, à execução de uma atividade, mas sim à edição das normas que regularão determinada atuação. [...]

A competência tributária diz respeito ao poder de instituir tributos, que é outorgado a todos os entes federativos, como uma das formas de assegurar sua autonomia. Com efeito, a autonomia política dos entes federados resultaria sobremaneira enfraquecida, caso desacompanhada de autonomia financeira, a qual é efetivamente assegurada pela fixação constitucional de competências tributárias próprias. A competência tributária está disciplinada em capítulo próprio da Constituição Federal (Capítulo 1 do Título VI). (ALEXANDRINO E PAULO, 2015, p. 347-348)

De início, trataremos sobre a competência comum (paralela ou cumulativa), que é uma competência administrativa, a qual confere condições de igualdade entre os entes federativos, e encontra-se prevista nos incisos do art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e assim dispõe:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições

democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

Para a repartição de competências entre os entes federativos, o legislador constituinte adotou como critério na Constituição Federal de 1988 o princípio da

predominância do interesse.

O princípio da predominância do interesse pauta-se na ideia de que existem matérias que devem ser tratadas uniformemente em todo o país, ao passo em que outras matérias devem ser tratadas com base a análise das necessidades regionais ou locais. Nesta acepção, Moraes (2014, p. 315) afirma:

Pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernentes aos assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, §1º), acumulam-se em regra, as competências estaduais e municipais. (MORAES, 2014, p. 315).

No que se refere as competências específicas dos municípios, essas estão elencadas nos incisos do art. 30 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que determina que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI -(Revogado);

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Uma vez enumeradas as competências municipais específicas descritas no dispositivo constitucional transcrito acima, se faz necessário esmiuçar alguns pontos dos três primeiros incisos.

A respeito da competência de legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), é importante compreender o que são os assuntos de interesse local, para assim delimitar sobre o que compete aos Municípios legislarem. Para Rezende (2019, p. 17), “uma boa parte da doutrina tem definido o interesse local [...] dando destaque para a ideia da predominância do interesse do Município sobre o eventual interesse regional ou nacional e, excluindo a ideia de interesse exclusivo ou privativo da localidade.”. Nesse sentido, aborda Costa (2014, p. 91) que:

Assim, os assuntos de interesse local são aqueles em que existe uma predominância dos interesses dos habitantes de determinada área, em que o Município, como entidade pública, tem maiores condições de resolver e implementar que as demais entidades federadas. É imensa a gama de atividades atribuídas aos agentes públicos do Município, sendo-lhes fixado competências de natureza administrativa, mas também política, onde se ressalva sua autonomia, observados os critérios de conveniência e oportunidade, que nem sequer o Judiciário pode violar. (COSTA, 2014, p. 91).

A competência de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (CF, Art. 30, II), diz respeito a autorização constitucional de os Municípios, de acordo com as suas particularidades, editar normas suplementares a legislação federal e a estadual, quando as mesmas não forem suficientes para atenderem as demandas do Município.

Já sobre a competência municipal de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei (CF, Art. 30, III), a qual lhe confere a autonomia financeira, abordaremos quais são os tributos de competência municipal.

Os tributos que podem ser instituídos pelos entes federados da República

Federativa do Brasil estão expressos nos incisos do art. 145 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), são os "I- impostos; II- taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III- contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas."

Os impostos que devem ser instituídos pelos Municípios estão elencados nos incisos de I a III do art. 156 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e são impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que os impostos mencionados nos incisos de I a III do art. 156 da CF são também arrecadados pelos Municípios, mas não configuram como os únicos que podem ser arrecadados por eles. Isto porque, a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, dentre outras alterações introduzidas, modificou os arts. 153 e 158 da CF no tocante à fiscalização, cobrança e às transferências do ITR, ao qual facultou aos Municípios a opção de fiscalizar e cobrar o imposto, passando a pertencer ao mesmo a totalidade da sua arrecadação, enquanto a não opção dá direito a eles de 50% (cinquenta por cento) da arrecadação, por ser uma transferência constitucional, portanto, obrigatória.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...]

VI - propriedade territorial rural; [...]

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do caput: [...]

III – será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal."

[...]

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (BRASIL, 1988).

Por fim, aplicando as espécies de competências mencionadas neste subcapítulo as competências municipais elencadas nos incisos do art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), podemos dizer que se trata de competência legislativa os incisos I e II; de competência administrativa os incisos de III a IX; e de competência tributária o inciso III, por determinar que compete aos Municípios instituir tributos de sua competência.

## **CAPÍTULO II – A QUEDA NA ARRECADAÇÃO E A DIFICULDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS**

### **2.1. AS DIFICULDADES NA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA NOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE E A IMPORTÂNCIA NOS REPASSES INTERGOVERNAMENTAIS**

No Brasil, a maioria dos municípios se enquadram na classificação de pequeno porte, que são aqueles com número de habitantes menor do que 50.000 (cinquenta mil). A este respeito, pondera a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2018, p. 11) que:

No Brasil existem mais de 5.568 Municípios. Desses, cerca de 80%, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuem menos de 50 mil habitantes. Mas por que falar sobre isso? Os Municípios enfrentam dias difíceis e, apesar de uma longa sequência de esforços, os desajustes estruturais da nossa economia, o descontrole das contas públicas no país, os orçamentos esfolados, os recursos limitados e a crescente responsabilidade atribuída aos Entes locais, que se veem atolados com demandas por mais e melhores serviços públicos, agravam ainda mais a situação, que é intensificada principalmente nos pequenos Municípios.”. (CNM, 2018, p. 11).

Os municípios são os principais executores das políticas públicas nacionais. Sendo assim, precisam atender as crescentes demandas da sociedade, especialmente nas áreas de saúde e educação, ao mesmo tempo em que enfrentam os desafios da eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos escassos recursos públicos. (RAVANELLO e BENDER FILHO, 2019, p. 3).

A arrecadação tributária nos Municípios brasileiros é uma dificuldade enfrentada pela maioria dos seus gestores, por razões econômicas, administrativas ou políticas, que colaboram para os desequilíbrios nas finanças públicas municipais. Por este

motivo, mesmo com uma estrutura de competências tributárias definida, existe a necessidade de um sistema de transferências intergovernamentais de recursos, com origem nos governos federais e estaduais, voltadas aos governos municipais, para atender às necessidades básicas da população como educação e saúde, posto que os Municípios são os executores das políticas públicas nacionais, conforme mencionado no parágrafo anterior. (SILVA 2009).

A Federação brasileira é constituída pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que precisam de recursos para cumprir com os ditames de nossa Constituição Federal, dentre eles os dispostos no seu art. 3º, que estipula os objetivos fundamentais da República:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No Relatório de Atividades do Subgrupo de Trabalho formado por técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU), para a Classificação das Transferências da União, os técnicos abordam a importância existência de recursos financeiros suficientes para cumprir com os objetivos da Constituição Federal e a necessidade da partilha da arrecadação entre os Entes Federativos, conforme segue (BRASIL, STN, et al, 2015, p. 3):

Evidentemente, tais objetivos não podem ser atingidos sem a existência de recursos financeiros suficientes, os quais são obtidos pelas três esferas governamentais através de suas competências constitucionais e legais para instituir e arrecadar tributos; em consequência, surge o conceito de federalismo fiscal, que significa a partilha de receitas auferidas pelos diversos Entes Federativos de forma a assegurar a todos haveres adequados para o atendimento de seus fins, quais sejam de prestar serviços públicos de qualidade e em quantidade

suficiente para suprir as necessidades básicas da sociedade. (BRASIL, STN et al, 2015, p. 3).

Uma das principais transferências intergovernamentais de recursos, é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a qual abordaremos com mais afinco neste presente trabalho por este motivo. O FPM é uma das transferências que possui caráter descentralizador, como uma transferência intergovernamental, constitucional e federal, sendo partilhado de forma diferenciada entre estados federados e os municípios com base no critério da composição populacional.

Conforme mencionado no parágrafo acima, o FPM é uma transferência constitucional. Sendo assim, está prevista expressamente no art. 159. I, *b*, *d* e *e* da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Art. 159 A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

[...]

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

A Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, STN, 2018) aborda cronologicamente as alterações legislativas mais importantes referentes ao FPM, a contar da vigência da carta magna:

No ano de 1988: a Constituição Federal vigente ratificou o FPM (art. 159, inciso I, *b* e ADCT art. 34, § 2º, incisos I e III) e recepcionou a regulamentação do CTN, tendo ainda aumentado gradativamente o percentual de participação na arrecadação de IR e IPI dos 17% para 22,5% a partir de 1993; (BRASIL, STN, 2018).

Em 1996, a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, através de alteração do art. 60 do ADCT, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cuja fonte de recursos foi composta pela dedução de 15% nos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do FPM, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação, sendo regulamentada pela Lei nº 9.424/1996, e os descontos efetuado a partir de janeiro de 1998; (BRASIL, STN, 2018).

No ano de 2006, a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, também através de alteração do art. 60 do ADCT, substituiu o FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), cuja fonte de recursos incorporou novas transferências intergovernamentais obrigatórias, mantendo todas as anteriores, inclusive o FPM. Atualmente, a dedução do FUNDEB é de 20% do valor do repasse; (BRASIL, STN, 2018).

Em 2007, a EC 55/2007 acrescentou a alínea *d* ao art. 159, inciso I, da CF, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%). Entretanto, este percentual excedente seria acumulado na conta única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses (de dezembro de um ano até novembro do subsequente), para ser entregue aos Municípios por seu valor integral no 1º decêndio de dezembro de cada ano; (BRASIL, STN, 2018).

Já no ano de 2014, a EC 84/2014, acrescentou a alínea *e* ao art. 159, inciso I da Constituição Federal, aumentou em 0,5% pontos percentuais a transferência de recursos do FPM para o ano de 2015, resultando em 24% no total. Os valores foram acumulados de janeiro a junho de 2015, e pagos no 1º decêndio de julho de 2015. A partir de 2016 o percentual sobe para 1%, e os valores são acumulados de julho de um ano a junho do ano subsequente, sendo pagos no 1º decêndio de julho. Desse modo, a partir de 2016 o FPM responde por 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI. (BRASIL, STN, 2018).

No que tange aos critérios para a distribuição do FPM, os percentuais individuais de participação dos Municípios são calculados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e por ele publicados em Decisão Normativa no Diário Oficial da União até o último dia útil de cada exercício, segundo art. 92 do Código Tributário Nacional. O cálculo é feito com base em informações prestadas ao TCU até o dia 31 de outubro de cada ano, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações estas compostas da população de cada Município e da renda per capita de cada Estado.

A respeito da capacidade de arrecadação de receitas próprias, entende-se que os Municípios de grande porte, com população superior a 150.000 (cento e cinquenta mil) habitantes, possuem maior capacidade de arrecadar receitas próprias, tais como ISS, IPTU e ITBI. Os Municípios de médio porte, aqueles entre 50.000 (cinquenta mil) e

150.000 (cento e cinquenta mil) habitantes, dependem mais pontualmente do ICMS. Já os Municípios de pequeno porte, que são aqueles com população abaixo de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, conforme já mencionado no início deste subcapítulo, dependem quase que integralmente das transferências constitucionais, da quota-parte do ICMS, do FPM, do FUNDEB, do Imposto Territorial Rural (ITR), Salário Educação, Cide Combustível e Royalties, além das transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). Em suma, a classificação dos Municípios como sendo de pequeno, médio e grande porte utilizam o critério demográfico. (RAVANELLO e BENDER FILHO, 2019, p. 5).

Esse contexto de que os Municípios de pequeno porte dependem quase que integralmente das transferências constitucionais, se dá por diversos fatores, aos quais podemos mencionar como mais relevantes: o fato de que os principais impostos são de responsabilidade dos governos federal e estaduais; a falta de fiscalização eficiente para a cobrança dos tributos de sua competência, já estudados no subcapítulo 1.2. do presente trabalho; e o baixo empreendedorismo que estes Municípios costumam ter.

Neste sentido, preceitua Rodrigues e Silva (2020, 14) "A dificuldade dos municípios na arrecadação e a própria diferença na capacidade de arrecadação entre eles conduzem a uma situação de dependência em relação às transferências de recursos."

Antes de 1988, os Municípios brasileiros tinham uma responsabilidade mais restrita, ficando os serviços a serem prestados ou pela União ou pelos Estados. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a assumir mais atribuições gradualmente. Entretanto, o FPM, que segundo dados do FINBRA (2012) caracteriza-se como a principal receita para o equilíbrio dos orçamentos municipais, representando mais de 70% das receitas orçamentárias dos municípios, não acompanhou o crescimento dos custos das prefeituras nos últimos anos. Nesta acepção, Ravanello e Bender Filho (2019, p. 5):

As cidades brasileiras que antes da Constituição tinham uma responsabilidade mais limitada, sendo os serviços prestados ou pela União ou pelos Estados, a partir de 1988, começaram a assumir cada vez mais atribuições, como, por exemplo, as áreas de educação e saúde, as quais foram municipalizadas. Também é fonte adicional de custo os inúmeros Programas Federais, cuja execução vem ficando a cargo das prefeituras com repasses subfinanciados, pesando sobre o orçamento local. Ressalta-se que o FPM, principal fonte de receita de grande parte dos Municípios brasileiros, não acompanhou o crescimento dos custos das prefeituras nos últimos anos, agravando seriamente a dificuldade financeira destes municípios. (RAVANELLO e BENDER FILHO, 2019, p. 3).

A crise financeira internacional e nacional, especialmente na última década, acarretou em uma relevante queda nas arrecadações tributárias brasileiras. Diante deste cenário, o governo federal teve que implementar inúmeras ações no intuito de contornar a crise e estimular a economia brasileira, que refletiram e refletem diretamente na baixa arrecadação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Por este motivo, os Municípios vêm enfrentando dificuldades, haja vista que suas despesas e atribuições não aumentam na mesma proporção que os repasses.

Segundo Araújo, Brito e Jesus (2020, p. 295), a respeito da crise econômica no Brasil afirmam que:

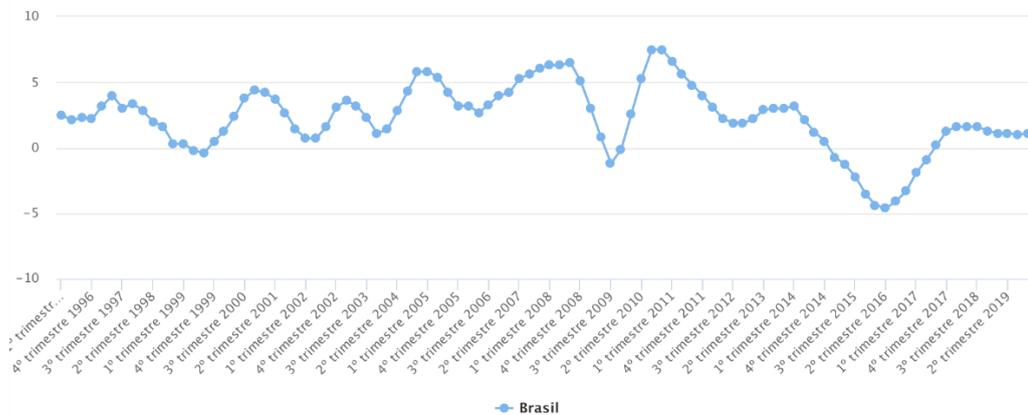
[...] A atual crise econômica se instaurou no país em 2014, ocasionando uma forte recessão e gerando a queda do Produto Interno Bruto (PIB). Essa crise teve ainda maior proporção com a crise política instaurada no ano de 2015, com os escândalos de corrupção e sequencialmente com o *impeachment* da presidenta do país.

Esses fatores afetaram todo o mercado, pois a incerteza econômica acaba contraindo os investimentos, acarretando a diminuição da arrecadação de tributos, fazendo com que as receitas federais e estaduais sofram quedas e afetem diretamente nos repasses realizados aos municípios, em alguns programas existe a extinção completa dos repasses, impossibilitando o desenvolvimento de ações que dependem desses recursos. (ARAÚJO, BRITO e JESUS, 2020, p. 295)

Podemos observar no gráfico abaixo (GRÁFICO 1) que o Produto Interno Bruto (PIB) voltou a apresentar taxas de crescimento. Entretanto, os índices ainda estão aquém das estimativas e, não retornaram ao menos ao índice em que se encontrava no início da recessão em 2014.

### **Gráfico 1- PIB a preços de mercado**

PIB a preços de mercado – Taxa acumulada em 4 trimestres (%), 1º trimestre 1996 – 4º trimestre 2019



Fonte: "IBGE – Contas Nacionais Trimestrais"

Fonte: IBGE – Contas Nacionais Trimestrais

No que diz respeito aos repasses do FPM, encontramos na tabela abaixo (TABELA 1) as previsões orçamentárias, os valores repassados e os percentuais de variação em relação ao exercício anterior na Lei Orçamentária Anual, referente aos exercícios financeiros de 2012 a 2019. Os dados demonstram que inicialmente as os percentuais de variação em relação ao exercício anterior eram bem mais elevados do que os atuais e, na maioria dos exercícios financeiros que estava acima de 10%, o valor repassado ficou aquém do estimado.

Tabela 1- Os repasses e previsões orçamentárias do FPM

Exercício Financeiro (ano civil)	Previsões FPM na LOA (R\$)	Valores repassados (R\$)*	Percentual de variação em relação ao exercício anterior na LOA (%)
2012	62.020.990.024,00	54.746.846.969,00	16,81
2013	65.324.052.624,00	58.878.035.229,00	19,32
2014	70.344.109.774,00	64.158.174.316,00	19,47

2015	72.005.906.680,00	68.398.980.853,00	12,23
2016	80.323.133.767,00	79.910.745.230,00	17,43
2017	79.392.314.667,00	77.634.613.208,00	-0,65
2018	80.954.723.086,00	83.010.505.468,00	4,28
2019	87.583.243.172,00	90.409.487.779,00	5,51

---

(\*) Os valores já estão descontados da parcela de 20% destinada ao FUNDEB.

Fonte: Produzida pela autora através da base de dados do Secretaria do Tesouro Nacional

Ainda, referente aos dados da tabela acima (TABELA 1), podemos identificar que 2017 foi o único exercício financeiro que teve percentual de variação negativo em relação ao exercício anterior, ficando o valor repassado abaixo do exercício anterior também. Isso justifica-se ao fato de os Municípios terem tido um repasse a título de divisão da Multa da Repatriação no exercício de 2016, além da parcela normal. Já nos exercícios de 2018 e 2019, os valores repassados superarão as previsões orçamentárias, haja vista a aplicação de índices de variações em relação aos exercícios financeiros mais baixos e condizentes com a capacidade de arrecadação atual do país.

## 2.2. AS FALHAS NO PLANEJAMENTO E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Em conjunto com a diminuição das arrecadações tributárias estudada no subcapítulo anterior, as dificuldades financeiras enfrentadas pelos Municípios também são decorrentes das falhas no planejamento e controles na gestão pública municipal, especialmente nos Municípios de pequeno porte. Neste sentido, entende Rodrigues e Silva (2020, 15) que:

Em épocas de crise econômica, existe a tendência de queda nas arrecadações tributárias em razão da redução das atividades econômicas. E, quando mantido o volume de gastos, implica ocorrência de déficit público ou aumento da dívida pública. Nessa direção, a conjuntura econômica induz, devido à baixa na arrecadação, as gestões municipais a melhorarem a eficiência no uso dos recursos disponíveis, o que mostra a vulnerabilidade das municipalidades receptoras de financiamentos oriundos de

outros entes federativos.

A administração pública está sujeita a obediência de diversos princípios, com destaque aos previstos expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Este último foi incluído pela EC nº 19 de 1998. Além disso, “[...] as funções de planejamento, organização, coordenação e controle são extremamente necessárias para o desenvolvimento das atividades.”. (BONI, 2015, p. 13).

O controle e o planejamento na gestão pública municipal estão diretamente ligados ao princípio da eficiência, pois são norteadores que, quando aplicados, permitem a administração pública a prestação dos serviços públicos com excelência, além de obter melhor produtividade e economicidade.

Para Carvalho Filho (2007, p. 810) o controle na gestão pública “[...] tem a natureza de um princípio fundamental da Administração Pública, não podendo ser dispensado ou recusado por nem um órgão administrativo, devendo ser exercido em todos os níveis de poder”.

No mesmo sentido, Alexandrino e Paulo (2015, p. 380) destacam que a eficiência:

[...] integra o conceito de serviço público adequado (Lei 8.987/1995, art. 6.º, § 1.º). Ademais, a noção de eficiência aproxima-se da de economicidade, princípio expresso no *caput* do art. 70 da Constituição, relativo ao controle financeiro da administração pública. Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por uma boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, melhorando a relação custo/ benefício da atividade da administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e dos correspondentes benefícios. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 380).

Na Constituição Federal, o art. 31 estabelece que a fiscalização do Município, será exercida pelo controle externo, através do Poder Legislativo, que terá o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver e, pelo controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da Lei. (BRASIL, 1988).

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na

forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (BRASIL, 1988).

O sistema de controle interno é essencial para o Poder Executivo Municipal, porque permite que de maneira direta e frequente, seja possível fiscalizar as atividades da gestão pública municipal e, detectando falhas existentes na Administração, as pontuem e corrijam, em nome de uma gestão pública mais eficiente, conforme já mencionado. Além disso, com o sistema estabelecido, detectando as falhas e a corrigindo-as de pronto, os gestores públicos diminuem os riscos de serem penalizados pelos órgãos de controle externo.

Sobre o planejamento na gestão pública municipal, podemos afirmar que pelo menos na área orçamentária é realmente utilizado, isto porque o planejamento é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal que estudaremos no capítulo seguinte. As falhas quanto ao planejamento mencionadas aqui, dizem respeito a planejamentos estratégicos, por exemplo, a falta de planejamento de compras, planejamento de recursos humanos.

Entretanto, em Municípios de pequeno porte, os controles internos e o planejamento tendem a serem mais ineficientes ou até mesmo inexistentes, pelas dificuldades enfrentadas por eles com a gestão de pessoal dos seus servidores públicos, principalmente no que diz respeito a falta de qualificação.

Segundo Fontes (2018, p. 11), a qualificação dos servidores públicos deve ser incentivada por gestores, melhorando assim a eficiência na prestação dos serviços públicos, pois:

Na medida em que se melhora a qualidade do serviço público os benefícios são para todos os cidadãos da sociedade. É importante para a instituição ter servidores mais capacitados que trarão agilidade, conhecimento e motivação no trabalho e cotidiano das atividades municipais. (FONTES, 2018, p. 11).

Para Boni (2015, p. 11) “O conhecimento dos servidores públicos é o mecanismo primordial no qual são desencadeadas mudanças significativas na práxis diária de suas tarefas.”.

## **CAPÍTULO III – LIMITAÇÕES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AOS MUNICÍPIOS**

### **3.1 OS OBJETIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, também conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), entrou em vigor com a finalidade de estabelecer “[...] normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.”, conforme disposto no *caput* do seu art. 1º. A mencionada legislação nasceu da necessidade do equilíbrio das contas públicas no Brasil, por meio de ação planejada e transparente, ou seja, através de responsabilidade na gestão fiscal que se encontra conceituada no primeiro parágrafo do art. 1 da mesma lei (BRASIL, 2000):

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. (BRASIL, 2000).

Como se nota logo pelo *caput* do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ela possui índole constitucional, sendo a lei complementar prevista no art. 163, I, da Constituição Federal “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; [...]” (BRASIL, 1988).

Para Nascimento e Debus (2002, p. 6), esta lei incorporou alguns princípios e normas de outros países. Segundo eles, dentre outros parâmetros utilizados para a elaboração da versão brasileira da Lei de Responsabilidade Fiscal, os principais modelos referenciais utilizados foram:

- O Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- A Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994;
- A Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht; e,
- Os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de "accountability". (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 6)

As diretrizes da LRF se aplicará aos três entes da federação (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios), é o que diz, inclusive, o § 2º do art. 1º desta lei (BRASIL, 2000) "§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios."

Complementa o inciso I do art. 2º da mesma lei, para seus efeitos entende-se como "ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município" (BRASIL, 2000).

Ainda, a LRF disciplina que ao mencionar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, está abrangendo sua atuação aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Ministério Público, os Tribunais de Contas (da União, de Estado, e, quando houver, dos Municípios e do Município), bem como as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Essa é a previsão dos incisos do § 3º do art. 1º da LRF (BRASIL, 2000):

§ 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.

Ressalta-se que o art. 60, da LRF dispõe que “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.”. **(grifo nosso)**

A LRF é fundamentada em quatro princípios: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, que serão abordados no decorrer deste capítulo.

Para Araújo e Arruda (2004, p. 71), a LRF está sustentada em quatro pilares: “Enfatizar a necessidade do planejamento Governamental, Alcançar o Equilíbrio Fiscal, Controlar o Endividamento Público e Assegurar a Transparência da Gestão Pública”.

### 3.2 DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS CONSTITUCIONAIS

Ao tratar dos princípios administrativos, ensina Di Pietro (2007, p. 61) que “princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes”.

No que tange à importância dos princípios constitucionais, Mello (2009) é taxativo ao dizer que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo um sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representam insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada (MELLO, 2009, p.35).

Os princípios orçamentários são diretrizes norteadoras dos processos orçamentários previstos na Constituição Federal de 1988, que tem por finalidade assegurar maior estabilidade à elaboração, execução e controle do orçamento público. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 973).

Neste sentido, conceitua Paludo (2013, p. 38):

Os princípios orçamentários são regras válidas para todo o processo orçamentário (elaboração, execução e

controle/avaliação) – aplicam-se tanto à LOA como aos créditos adicionais – e visam assegurar-lhe racionalidade, eficiência e transparência, mas não têm caráter absoluto, visto que apresentam exceções. (PALUDO, 2013, p. 38).

### *3.2.1 Princípio da anualidade ou periodicidade*

O princípio da anualidade ou da periodicidade preconiza que o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período limitado de tempo, em geral, um ano ou o chamado exercício financeiro.

Destaca-se que esse exercício financeiro (um ano) pode, ou não, coincidir com o ano civil. No Brasil, atualmente, existe essa coincidência, por força do art. 34 da Lei 4.320/1964 "O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.". (BRASIL, 1964).

A obediência ao princípio da anualidade para a estimativa de receitas e as autorizações de despesas, encontra previsão expressa no art. 2 da Lei n.º 4.320/1964: "A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade". (BRASIL, 1964).

Ressalta-se que o princípio da anualidade orçamentária não pode ser confundido com o antigo princípio da anualidade tributária, que estava presente na Constituição de 1946. A anualidade orçamentária diz respeito ao período de vigência orçamento. Já a anualidade tributária, que não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, não admitia a cobrança de tributo em cada exercício sem prévia autorização na lei orçamentária anual (LOA).

Por fim, Alexandrino e Paulo (2015, p. 973) enfatizam que " [...] o Plano Plurianual (PPA), que tem duração de quatro anos, não contraria o princípio da anualidade, haja vista que o PPA constitui mero plano estratégico, que será, posteriormente, materializado, em leis orçamentárias anuais."

### *3.1.2 Princípio da universalidade*

O princípio da universalidade encontra previsão constitucional no art. 165, § 5.º, da Constituição Federal, o qual impõe que o orçamento contenha todas as receitas e despesas referentes ao ente público, englobando seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Além de estar previsto na Constituição Federal, o referido princípio arts. 2, 3 e 4 da Lei n.º 4.320/1964. O primeiro dispositivo legal mencionado, expressa a necessidade da obediência ao princípio da universalidade para a estimativa de receitas e as autorizações de despesas. O segundo contempla o princípio ao estabelecer que

“A lei do orçamento compreenderá todas as receitas [...]”. Já o terceiro, contempla o princípio ao estipular que “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar [...]”. (BRASIL, 1964).

### *3.1.3 Princípio do orçamento bruto*

O princípio do orçamento bruto impõe que as despesas e receitas sejam incluídas no orçamento pelos seus valores brutos, sem qualquer tipo de deduções. A finalidade deste princípio é impedir a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, descontar as despesas a serem realizadas por outras entidades.

Isto porque, sem a observância desse princípio estaríamos contrariando o princípio da universalidade, anteriormente esmiuçado.

### *3.1.4 Princípio da unidade ou totalidade*

O princípio da unidade ou da totalidade estabelece que o orçamento deve ser uno, isto é, para cada ente federado deverá existir apenas um orçamento por exercício financeiro, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente.

Ressalta Alexandrino e Paulo (2015, p. 974) que:

Essa unidade orçamentária, porém, **não quer dizer "unidade documental"** (em um só documento), mas sim unidade finalística, de harmonização entre os diversos orçamentos, mesmo quando elaborados em documentos distintos. Assim, embora seja fato que hoje temos diferentes documentos orçamentários (orçamento fiscal, orçamento de investimento etc.), a unidade orçamentária deve ser obrigatoriamente assegurada pela compatibilização entre eles. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 974). **(grifo do autor)**

O referido princípio, já abrangido pelo art. 2 da Lei nº 4.320/1964, foi consagrado na Constituição Federal no § 5º do art. 165, que estabelece:

§ 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. (BRASIL, 1988)

Conforme mencionado inicialmente, o princípio da unidade também é titulado como princípio da totalidade. Isto porque, à medida que o disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, consagra o princípio aqui abordado, isso significa dizer a lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social. Neste sentido, Paludo (2013, p. 42):

Também é denominado princípio da totalidade em face de ser composto pelos: Orçamento Fiscal; Orçamento de Investimento; Orçamento da Seguridade Social – e ao mesmo tempo consolidar os orçamentos dos diversos órgãos e Poderes de forma que permita a cada Governo uma visão geral do conjunto das finanças públicas. (PALUDO, 2013, p. 42).

### *3.1.5 Princípio da exclusividade*

O princípio da exclusividade impõe que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação das despesas. Evita-se, com isso, que a lei orçamentária contenha normas pertencentes a outros ramos jurídicos, sem pertinência com matéria orçamentária.

O princípio em questão encontra previsão no art. 165, § 8, da Constituição Federal, segundo o qual dispõe que:

§ 8 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. (BRASIL, 1988).

Verifica-se que o dispositivo constitucional no qual está previsto o princípio, transcrito acima, expressa importante exceção ao princípio da exclusividade, que é a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

### *3.1.6 Princípio da quantificação dos créditos orçamentários*

O princípio da quantificação dos créditos orçamentários está previsto no art. 167, VII, da Constituição, que dispõe que é vedada a “[...] a concessão ou utilização de

créditos ilimitados". (BRASIL, 1988).

Segundo Alexandrino e Paulo (2015, p. 975) "Esse princípio não admite exceções, ou seja, não há situação alguma na qual seja legítima a concessão ou a utilização de créditos ilimitados, sem valor determinado."

### *3.1.7 Princípio da especificação, especialização ou da discriminação*

O princípio da especificação, especialização ou da discriminação impõe que as receitas e despesas sejam especificadas (discriminadas), demonstrando a origem e a aplicação dos recursos.

Esse princípio está previsto no art. 5º da Lei n.º 4.320/1964 "A lei de orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no art. 20 e seu parágrafo único". Também encontra amparo legal no § 1º do art. 15 da Lei n.º 4.320/1964: "Na lei de orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos; § 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a Administração Pública para consecução dos seus fins.". (BRASIL, 1964) Além da exceção expressa no art. 5 referente ao art. 20, parágrafo único, da Lei nº 4320/1964 (BRASIL, 1964) que trata sobre "Os programas especiais de trabalho que, por sua natureza, não possam cumprir-se subordinadamente às normas gerais de execução da despesa poderão ser custeadas por dotações globais, classificadas entre as Despesas de Capital.", também configura como exceção a este princípio, art. 5º, III, b, da LRF, que trata da reserva de contingência, que é uma dotação global para atender a passivos contingentes e outras despesas imprevistas.

### *3.1.8 Princípio da publicidade*

O princípio da publicidade é um dos princípios fundamentais que norteiam a Administração Pública, cuja previsão expressa neste sentido encontra-se no art. 37 da Constituição Federal. Entretanto, este princípio configura diretamente como princípio orçamentário pelo disposto no art. 165, § 3º "O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária". (BRASIL, 1988).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2000, esse princípio passou a ser fortalecido por vários dispositivos da lei complementar. Ressalta-se que esta norma legal é pautada pelo princípio da transparência, que será estudado com mais afinco posteriormente neste trabalho, podendo os itens da LRF serem cobrados dentro do princípio da publicidade ou separadamente como princípio da transparência. "A publicidade se afirma como instrumento de transparência e verificação de lisura dos atos praticados [...]" (JUSTEN FILHO, 2010, p. 315-316)

Em suma, o princípio da publicidade encontra uma vertente orçamentária, porque as decisões envolvendo matéria orçamentária devem ser publicadas em órgão da imprensa oficial, a fim de permitir o controle, a fiscalização da aplicação dos recursos da sociedade.

No que tange a finalidade da publicação, preconiza Paludo, (2013, p. 44):

A publicação torna mais transparente o montante, a destinação e a utilização dos créditos orçamentários, e demonstra: onde, como, em que e para que foram utilizados os recursos públicos, e quais os resultados obtidos e facilita a fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade. (PALUDO, 2013, p. 44).

### *3.1.9 Princípio da legalidade*

Temos aqui outro princípio fundamental que norteia a Administração Pública, cuja previsão expressa neste sentido encontra-se no art. 37 da Constituição Federal. O princípio da legalidade na vertente orçamentária exige que o gestor público observe os preceitos e normas legais aplicáveis à arrecadação de receitas e à realização de despesas.

Em suma, este princípio impõe que todas as leis orçamentárias e os créditos adicionais devem ser veiculados por leis ou atos equivalentes, como a medida provisória, no caso dos créditos extraordinários.

### *3.1.10 Princípio da não afetação de receitas*

O princípio da não afetação de receitas está previsto no art. 167, IV, da Carta Magna (BRASIL, 1988) cujo dispositivo estabelece tanto qual é a prática vedada, como as exceções a aplicação do princípio.

V - a vinculação de receita de impostos a órgão, 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 as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

### *3.1.11 Princípio da programação*

O princípio da programação determina que o orçamento seja estruturado em programas, que “[...] deve evidenciar os programas de trabalho, servindo como instrumento de administração do Governo, facilitando a fiscalização, gerenciamento e planejamento. Todas as despesas são inseridas no Orçamento sob a forma de programa.”. (PALUDO, 2013, p. 45-46).

#### *3.1.12 Princípio da clareza*

O princípio da clareza dita que o orçamento público seja apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que tenham interesse em matéria orçamentária.

Traz implícita a finalidade de facilitar o controle social, proporcionando a toso sua compreensão mediante uma linguagem facilitada.

#### *3.1.13 Princípio do equilíbrio orçamentário*

O princípio do equilíbrio orçamentário tem por preocupação evitar um endividamento descontrolado do ente público, orientando que as despesas autorizadas não sejam superiores à previsão das receitas, ou seja, o déficit orçamentário.

Este princípio encontra respaldo somente na Lei de Responsabilidade Fiscal, já que a Constituição Federal vigente não impõe a obrigatoriedade de observância do equilíbrio orçamentário, ou seja, o texto constitucional não veda, expressamente, o desequilíbrio orçamentário.

#### *3.1.14 Princípio da proibição do estorno*

O princípio da proibição do estorno está presente na Constituição Federal de 1988, no inciso VI do art. 167, que veda 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.”. (BRASIL, 1988).

Observe que esse princípio não tem natureza absoluta, haja vista que a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos são permitidos, desde que haja prévia autorização legislativa.

### **3.3 O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO**

No Brasil, a Constituição Federal trata nos incisos de I a III do art. 165 sobre o princípio e sistema de planejamento orçamentário, o qual constitui-se de três leis de iniciativa do poder executivo que se complementam: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRASIL, 1988).

A Lei do Plano Plurianual (PPA) é aquela que 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.”. (BRASIL, 1988).

No que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do parágrafo 2º, parágrafo 5º e incisos do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), respectivamente, compreenderá:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias 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.

[...]

§ 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. (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu Art. 165, § 9º (BRASIL, 1988), que cabe a lei complementar 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 de Orçamentária Anual e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.

Entretanto, até o momento não foi elaborada nenhuma lei complementar que trate de todos os temas relacionados, mas a Lei n. 4.320/64 e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF regulam diversos dos aspectos relacionados na Carta Magna. A Lei n. 4.320/64, apesar de originalmente ter sido aprovada como lei ordinária,

possui *status* de lei complementar, só podendo ser alterada por norma de mesma categoria.

Sendo assim, enquanto não for produzida a lei complementar mencionada acima, a elaboração das leis dispostas nos incisos de I a III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), obedecem às normas do § 2º e seus incisos do Art. 35 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCTs), que determinam:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, 1988).

Segundo Azevedo e Aquino (2016, p.65), é possível explicar que anteriormente ao modelo criado pela Constituição Federal de 1988, com as de três leis (PPA-LDO-LOA), o planejamento praticamente inexistia no setor público brasileiro. O instrumento mais próximo de planejamento era o chamado Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que tinha vigência para 3 anos, e previa dotações como despesa de capital, sem definição de metas.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal tem a ação planejada como um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal, a qual suas normas de finanças públicas são voltadas, destina o capítulo III para tratar especificamente sobre o planejamento. Formado inicialmente por 4 (quatro) seções, faremos algumas observações a respeito de cada uma (BRASIL, 2000):

a) Seção I- Do Plano Plurianual: era para ser formada pelo art. 3, mas o dispositivo foi objeto de veto pelo Presidente da República, sob o argumento de o prazo aprovado no Senado Federal, que previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo

para remessa da proposta do PPA ao Legislativo (até o final de maio), entre outras exigências, era exíguo e, inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo; (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 16).

b) Seção II- Da Lei de Diretrizes Orçamentárias: formada pelo art. 4, o dispositivo legal atribui ao instrumento de planejamento orçamentário LDO novas e importantes funções, além das já mencionadas no §2º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), entre elas: dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; 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; dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento; disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas; quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros; estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.; (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 17).

c) Seção III- Da Lei Orçamentária Anual: Formada pelos arts. de 5 a 7, também atribui novas funções ao instrumento de planejamento orçamentário LOA, dos quais destacam-se: O demonstrativo da compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais; A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais; A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.; (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 19).

d) Seção IV- Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas: Formada pelos arts. de 8 a 10. O art. 8 trata sobre o prazo para o Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso; Já o art. 9º prevê o chamado "contingenciamento de dotações" que é a limitação de empenho e movimentação financeira, nos

trinta dias subsequentes, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o exercício; e o art. 10 faz menção ao procedimento orçamentário e financeiro para a elaboração da ordem cronológica para pagamento de precatórios, nos termos da CF. (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 20).

### 3.4 DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal destina um capítulo sobre o tema, com o título “Da Transparência, Controle e Fiscalização” (artigos 48 a 59).

Conforme já mencionado neste presente trabalho, a transparência é considerada um princípio de gestão fiscal. Este princípio foi introduzido pela LRF, e tem como finalidade, dentre outras, disponibilizar ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras dos entes públicos e estabelecer, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações. Este princípio vem de encontro com o princípio constitucional da publicidade, mas ultrapassa o seu significado. Para efeito da LRF (BRASIL, 2000), consideram-se instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:

- a) Os planos, orçamentos e leis orçamentárias; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária;
- b) As prestações de contas e o respectivo parecer prévio e suas versões simplificadas;
- c) O incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- d) A liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- e) A adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União;
- f) A disponibilização a qualquer pessoa física ou jurídica ao acesso à informação quanto à:

1) receita, seu lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários e,

2) despesa todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

A transparência como princípio da gestão fiscal, aparece inicialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, o qual foi regulamentado pela Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, a “Lei da Transparência”:

Na acepção de Paludo (2013, p. 44), “[...] os itens da LRF tanto podem ser cobrados dentro do princípio da publicidade ou separadamente como princípio da transparência – e visam criar condições para o exercício do controle social sobre os gastos públicos.”.

Para Mendes (2012, p. 395) “O princípio da transparência ou da clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária”.

No que diz respeito ao controle e a fiscalização, a LRF estabelece que a prestação de contas é de fundamental importância para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

O controle mencionado no art. 31 da Constituição Federal já foi abordado neste trabalho no subcapítulo 2.2. Já no caso da LRF, a própria lei complementar é um instrumento de controle em si, haja vista que tem ele como uma de suas finalidades. Afere-se a importância do controle para ela, pela quantidade de vezes que a palavra “controle” surge em seus dispositivos.

Apesar de não constar no título do capítulo da LRF abordado aqui, ele disciplina sobre as prestações de contas em sua seção V (arts. 56 a 58), que são também métodos de controle. Em suma, os pontos mais relevantes desta seção estabelecem que:

- a) Na prestação de contas do chefe do Poder Executivo serão incluídas também as contas dos Presidentes dos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (art. 56, LRF).

- b) Nos termos do art. 57, da LRF, o parecer prévio deve ser conclusivo e emitido no prazo de 60 dias, exceto para os Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes, em que o prazo será de cento e oitenta dias. Destaca-se que, enquanto houver contas pendentes de parecer prévio, o Tribunal de Contas não pode entrar em recesso.
- c) A prestação de contas deverá demonstrar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, evidenciando as providências adotadas na fiscalização das receitas e no combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, e ainda, as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições (art. 58, LRF).

A fiscalização da gestão fiscal determina que o titular do controle é o Poder Legislativo, contudo, ele é auxiliado pelos Tribunais de Contas. Isso não exclui o controle interno de cada órgão ou entidade, que deve, diante da constatação de algum desvio, comunicar o controle externo, sob pena de responsabilidade solidária. Ainda, os incisos e parágrafos do art. 59 da LRF, enfatizam o cumprimento das normas referentes:

[...] 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; (BRASIL, 2000).

### 3.5 PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE

O princípio da Responsabilidade nada mais é do que o dever maior de qualquer gestor arrecadar o máximo permitido em lei e só gastar até o limite de sua receita, obedecendo aos parâmetros fixados por lei.

Este princípio encontra-se expresso na LRF, em seu art. 11, que estabelece “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

### 3.6 APURAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

O conceito de receita corrente líquida (RCL) encontra-se expresso no inciso IV do art. 2 da LRF (BRASIL, 2000) e preceitua que é “somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos [...]”. A LRF adota a RCL como parâmetro para “[...] verificação de recursos, para o cumprimento de metas em geral, e para estabelecimento de limites para despesas com pessoal e endividamento, compatível com a responsabilidade fiscal exigida por essa lei.”. (PALUDO, 2013, p. 323).

As deduções que devem ser efetuadas para a apuração da RCL estão previstas nas alíneas a, b e c do inciso IV do art. 2º da LRF, bem como observações para a sua apuração no nos §§ de 1 a 3. As deduções do cálculo da RCL, no caso dos municípios são:

- a) As contribuições dos Servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social;
- b) As receitas provenientes da compensação financeira entre o regime Geral de previdência e o Regime Próprio dos Servidores Públicos;
- c) Os valores do FUNDEB (já estão inclusos no FPM, ICMS, IPI-exp., ITCMD, IPVA e ITR).

A respeito do FUNDEB, ressalta Paludo (2013, p. 324):

Importante lembrar que o FUNDEB adota uma sistemática específica para a arrecadação e distribuição dos recursos. Os recursos que compõem esse fundo são oriundos de percentuais incidentes sobre outras receitas como FPE, FPM, ICMS, IPVA etc., que já integram o cálculo da RCL pelos seus valores brutos. Como os recursos do Fundeb devem também compor a base de cálculo da receita corrente líquida tem-se o caso de duplicidade: o mesmo recurso ingressando duas vezes na base de cálculo.

Como o § 3º do art. 2º da LRF determina que sejam excluídas as duplicidades, deve ser excluído da base de cálculo o valor correspondente ao valor pago do FUNDEB (inclui o valor recebido e exclui o valor pago). (PALUDO, 2013, p. 324).

Para Cruz (2015, p. 100) “As receitas correntes constituem a principal categoria econômica de receitas dos municípios e são base para o cálculo da Receita Corrente Líquida, a qual foi definida pela LRF como parâmetro para acompanhamento dos limites fiscais.”.

### 3.7 OS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL

Os limites para as despesas com pessoal foram regulamentados na LRF para cumprir o disposto no art. 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que assim dispõe: “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”.

A respeito desta preocupação constitucional de impor esses limites, explica Paludo (2013, p. 330), que:

O motivo dessa preocupação constitucional, e da exigência de lei complementar para cuidar da matéria, é que as despesas com pessoal disputam com a dívida pública quanto ao maior item de despesa no setor público, mas com um agravante – a dívida pode ser reduzida ou mesmo paga – e as despesas com pessoal perduram durante toda a vida do servidor e continuam com seus pensionistas. Além disso, os gastos excessivos com pessoal em muitos estados e municípios, na época de elaboração da LRF, eram superiores aos limites fixados pela lei, chegando, em alguns casos, a ultrapassar a própria receita corrente líquida do ente público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal conceitua no *caput* do art. 18 despesa total com pessoal como sendo:

[...] 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. (BRASIL, 2000).

São computados na despesa total com pessoal, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. A apuração dos gastos com pessoal será feita com base em um período de 12 meses, somando-se o mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores.

Os Municípios não podem ultrapassar o limite de despesas com pessoal de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, sendo 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (arts. 19, III, e 20, inciso III, alíneas a e b, LRF).

Para os Municípios, não serão computadas no limite das despesas de pessoal dispostas nos incisos I, II, IV e VI e suas alíneas *a*, *b* e *c*, do § 1º do art. 19 da LRF (BRASIL, 2000):

§ 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;

[...]

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

[...]

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. (BRASIL, 2000).

O art. 21 da LRF (BRASIL, 2000) com nova redação dada e inclusões de regras pela Lei Complementar 173/2020, que será abordada no subcapítulo 3.9, considera nulo de pleno direito:

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (BRASIL, 2000).

Segundo o art. 22 da LRF (BRASIL, 2000) “A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.”. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, tratado como limite prudencial, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso, nos termos dos incisos do § único do mesmo mencionado neste parágrafo:

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. (BRASIL, 2000).

Em caso da despesa total com pessoal do Poder ou órgão, ultrapassar os limites definidos, sem prejuízos das demais medidas expressas no art. 22 e transcritas acima, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres subsequentes, condicionado a redução de pelo menos um terço no primeiro, aderindo, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que assim dispõe:

§ 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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988)

A LRF estabelece, ainda, que no caso de o Poder ou órgão ultrapassar os limites da despesa de pessoal, seria possível a redução de vencimentos dos servidores como uma das providências para a redução do percentual excedido, seja pelo disposto no § 1º do art. 23 "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", ou no § 2º do mesmo art. "é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária." . Entretanto, esses dispositivos são objetos da Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF nº 2.238-5, que suspendeu a aplicação dos dispositivos por decisão liminar em 2012.

Não sendo efetuada a redução no prazo estabelecido, enquanto perdurar o excesso, ao Poder ou órgão serão impostas as sanções institucionais previstas na LRF. As sanções institucionais tem natureza financeira e, atingem o próprio ente federativo, órgão ou poder que descumprir uma regra que lhe foi imposta em matéria financeira. Essas sanções correspondem à interrupção de transferências voluntárias, ao impedimento de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente e a impossibilidade para contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. A respeito da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes na LRF, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. (Arts. 23, § 3º e 25 §3º, LRF).

A Lei Complementar 164/2018, incluiu no art. 23 da LRF uma exceção as regras para o cumprimento dos limites de despesas com pessoal, retirando as restrições aos municípios no caso de o limite ser ultrapassado por queda na arrecadação, com produção de efeitos a partir do exercício financeiro de 2019:

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

II – Diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018) (BRASIL, 2000).

Atualmente, com a aplicação dessas regras da LRF estudadas aqui a respeito da despesa total com pessoal, é possível identificar que uma parcela significativa dos Municípios vem enfrentando dificuldades para cumprirem os limites impostos. É o caso de 162 prefeituras paulistas, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de São

Paulo (TCESP) com base nos dados do último quadrimestre/2019. Ressalta-se que dos 644 Municípios jurisdicionados, 219 descumpriram os prazos estabelecidos, o que torna a situação ainda mais preocupante. O TCESP (2020) detalha:

### **Limite de Alerta**

Do total das Prefeituras, 104 atingiram o chamado Limite de Alerta – 90% dos 54% permitidos para gastos com pessoal. De acordo com a LRF, esses municípios terão que fazer adaptações e remanejamentos, como: reduzir as despesas com cargos em comissão e de confiança; exonerar servidores não estáveis e evitar contratações não fundamentais.

### **Limite Prudencial**

O balanço do último quadrimestre de 2019 também mostra que as despesas totais com pessoal de 45 administrações municipais excederam 95% do permitido (conhecido como Limite Prudencial), o que significa que já atingiram entre 51,3% e 54% da RCL.

Em consequência, as vedações a esses entes incluem concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal; além de contratação e pagamento de hora extra.

### **Acima de 100%**

A situação mais grave encontrada está em 13 Prefeituras do Estado, uma vez que ultrapassaram 100% dos limites definidos pela LRF. Isso os obriga a cumprir uma série de exigências: extinguir cargos e funções, reduzir temporariamente a jornada de trabalho, deixar de receber transferências voluntárias ou obter garantia – direta ou indireta –, e não fazer contratação de operações de crédito, exceto em relação a refinanciamento da dívida mobiliária e que vise à redução das despesas com pessoal. (TCESP, 2020)

## **3.8 AS VEDAÇÕES IMPOSTAS ÚLTIMO ANO DE MANDATO**

A LRF apresenta como objetivo básico a melhoria da administração das contas públicas, e nesta acepção apresenta vedações no último ano de mandato como

mecanismos próprios de controle das finanças públicas. Essas vedações são referentes a:

**Despesas com Pessoal:** Ato que resulte em 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. 21, II, da LRF).

**Operações de Crédito (AROs):** Contratar operação de crédito por antecipação de receita – ARO (art. 38, inciso IV, alínea "b", da LRF).

**Demais Operações de Crédito:** O Senado Federal, órgão competente para fixar limites e condições para Operações de Crédito (art. 32, §1º, III, da LRF), veda a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato, excetuando o refinanciamento da dívida mobiliária, as operações já autorizadas pelo Senado Federal antes desse período.

**Restos a Pagar:** Contrair, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42 da LRF).

### 3.9 DA CALAMIDADE PÚBLICA

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê algumas excepcionalidades em relação a aplicação de determinadas regras impostas por ela em caso de ocorrência de calamidade pública, desde que reconhecida pelo legislativo federal, no caso da União, ou estadual, no caso dos Estados e Municípios.

Estabelece o art. 65 da LRF (BRASIL, 2000) que:

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.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território

em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) (BRASIL, 2000)

Antes de discorrermos sobre quais são essas disposições que tem a contagem de prazos suspensas, o que passa a ser dispensado e as inovações trazidas pelo advento da Lei Complementar 173, de 27 de maio de 2020, é importante compreendermos o que é a calamidade pública e, para tanto precisamos conceituar também desastre e situação de emergência. No Brasil, tais conceitos estão expressos nos incisos de II a IV do art. 2º do Decreto 7.257, de 04 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), que assim dispõe:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: [...]

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido; (BRASIL, 2010).

Nota-se no conceito dos dois últimos que ambos são decorrentes de um

desastre que provoca uma situação atípica, causando danos e prejuízos que implicam o comprometimento da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, mas na situação de emergência esse comprometimento é parcial enquanto no estado de calamidade pública é substancial. Portanto, a distinção entre os dois está na proporção dos danos e prejuízos decorrentes do desastre, sendo que no estado de calamidade pública eles são mais graves.

Uma vez compreendido o que é calamidade pública, vamos abordar quais são as excepcionalidades dispostas nos incisos do art. 65 transcritos anteriormente.

No que diz respeito a suspensão dos prazos mencionada no inciso I, elas se referem a contagem dos prazos do art. 23 da LRF para reduzir as despesas de pessoal, conforme já abordado no subcapítulo 3.7, não ficando também o Ente impedido de receber transferências voluntárias e obter garantia de outro Ente; do art. 31 da LRF que dispõe sobre o prazo de recondução até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro, caso a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapasse o respectivo limite ao final de um quadrimestre, não ficando também o Ente impedido de realizar operações de crédito; do art. 70 da LRF que foi aplicável até dois exercícios seguintes ao da publicação da LC 101/2000 para os Entes que estavam com a despesa total com pessoal no exercício anterior a ela acima dos limites estabelecidos no arts. 19 e 20 da mesma legislação.

Conforme já mencionado, além das suspensões de prazos detalhadas no parágrafo anterior, com o reconhecimento da calamidade pública pelo Congresso Nacional ou Assembleia Legislativa, a depender do caso, nos termos do inciso II do dispositivo legal, passam a ser dispensadas as exigências do art. 9 da LRF que trata da avaliação do cumprimento das metas fiscais; e a adoção dos limites de empenho (contingenciamento) das despesas em caso não atingimento das metas fiscais.

Como pode-se observar na transcrição do art. 65 da LRF constante no início deste subcapítulo, os § de 1 a 3, juntamente com seus incisos e alíneas foram incluídos pela Lei Complementar 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Em suma, nota-se pela própria ementa da Lei Complementar, que essa alteração da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, especialmente no que diz respeito as excepcionalidades do estado de calamidade pública, se fez necessária tendo em vista que nos termos atuais, o estado de calamidade pública reconhecido até 31 de dezembro de 2020, por meio do Decreto Legislativo 6/2020, publicado em 20 de março, é inédito em nível federal.

Isto porque atualmente vivenciamos uma pandemia com o surgimento e disseminação pelo mundo da Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). O Brasil teve seu primeiro caso da doença confirmado em 26 de fevereiro de 2020. Desde então os

números de casos confirmados e óbitos não param de crescer. Por se tratar de uma doença de alto índice de contágio, a OMS (Organização Mundial da Saúde) recomenda o isolamento social como a alternativa de combate a Covid-19 mais eficaz.

Diante desse cenário narrado acima, os representantes do Poder Executivo brasileiro nas três esferas da federação, em consonância com os demais estados nacionais, subnacionais e organismos internacionais, iniciaram medidas visando a contenção da disseminação da doença e diminuir os impactos negativos na saúde da população e na economia, tendo em vista que em casos mais graves da mesma, é necessária a ajuda de respiradores mecânicos, e o SUS (Sistema Único de Saúde) não consegue suprir a demanda em caso de contaminação em massa da população brasileira, o que pode acarretar no colapso do sistema e levar muitas pessoas ao óbito por falta do equipamento.

Apesar de todos os esforços dos governos, os números de casos da doença no Brasil continuam avançando, conforme já mencionado, fazendo com que as medidas de contenção da doença como o isolamento social continuem sendo impostas, com limitações das atividades comerciais, o que automaticamente eleva os gastos do poder público, pois tem que auxiliar financeiramente empresários e funcionários que tem suas fontes de rendas comprometidas, sem contar a necessidade do aumento no investimento na saúde pública do país para atender a demanda de brasileiros contaminados, e conseqüentemente tenha uma queda na arrecadação tributária, haja vista que com a maior parte do comércio impossibilitado de desenvolver suas atividades da início a uma crise econômica sem precedentes atuais. Entretanto, apesar do impacto na economia, a prioridade é preservar e proteger a vida.

Todas essas situações elencadas em relação ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, fez com que as excepcionalidades trazidas no art. 65 da LRF ficassem em evidência e necessitassem de ser aplicadas a nível nacional, como já dito anteriormente. Com isso, os legisladores federais vislumbraram a necessidade de estabelecer mais regras e aumentar as dispensas dos limites e afastamentos das vedações e sanções impostas pela LRF no caso de ter a ocorrência da calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, através da Lei Complementar 173/2020.

Sendo assim, além das suspensões da contagem de prazos e dispensas previstas nos incisos I e II do *caput* art. 65 da LRF, de acordo com o § 1º e seguintes do mesmo dispositivo legal, prevê a suspensão de diversos dispositivos da LRF na ocorrência da calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, conforme pode-se observar na transcrição no início deste subcapítulo.

Dentre os dispositivos da LRF suspensos na hipótese descrita no § 1º do art. 65 da LRF, é importante detalhar de quais se tratam os citados nos incisos II e III, haja vista que o inciso I já tem as situações dispostas em suas alíneas.

O inciso II do §1º do art. 65, passa a dispensar os limites e afastar as vedações e sanções previstas e decorrentes dos seguintes dispositivos da LRF que:

- a) Veda a realização de operação de crédito entre os Entes (art. 35, LRF);
- b) Estipula quais são as ações que equiparam-se a operações de créditos e estão vedadas, dentre elas: antecipação de receita de tributo ou tributação, antes da ocorrência do seu fato gerador; antecipação de valores por empresa estatal, com exceção de lucros e dividendos; assunção de obrigação sem autorização orçamentária com fornecedores de bens e serviços para pagamento posterior; assumir compromisso com fornecedor de bens ou mercadorias mediante a emissão de aceite ou aval de títulos de crédito (art. 37, LRF);
- c) Veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42, LRF).

Além disso, será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8 da LRF que assim dispõe "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" (BRASIL, 2000), desde que os recursos sejam destinados ao combate da calamidade pública.

Por fim, o inciso III do §1º, do art. 65 da LRF permite também o afastamento das condições e vedações previstas nos artigos 14, 16 e 17 da LRF, ou seja, ficam afastadas as exigências de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação ou expansão referentes a:

- a) incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, prevista no art. 14 da LRF;
- b) ação governamental que acarrete aumento da despesa, prevista no art. 16 da LRF;
- c) atos que criarem ou aumentarem despesa 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, conforme art. 17 da LRF.

### 3.10 CONCEITOS BÁSICOS DOS PRINCIPAIS PONTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUE NÃO FORAM ABORDADOS

A receita pública sempre deverá ser prevista. É por meio dela que o Estado realiza suas atividades. Por isso, constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Agora, em relação aos impostos, caso alguma entidade da Federação não institua todos os seus impostos, ela fica proibido de receber transferências voluntárias de outra entidade da Federação.

No que tange a despesa pública, a regra básica da LRF (art. 15), diz que para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Já sobre as transferências voluntárias, o breve capítulo V da LRF estabelece as condições para a realização das transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação, mais ou menos na linha de procedimento que já era adotada pelo Governo Federal, ao longo da última década. As transferências voluntárias compreendem a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, com exceção daqueles que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS. (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, p. 33).

A operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação.

Receitas de capital são as que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. De acordo com o §2º do art. 11 da Lei no 4.320/1964, receitas de capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos

de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o superávit do orçamento corrente.

No que diz respeito as receitas correntes, estas são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas. De acordo com o §1º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964, classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (patrimonial); da exploração de atividades econômicas (agropecuária, industrial e de serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (outras receitas correntes).

#### **CAPÍTULO IV – A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE**

Inicialmente, abordaremos o direito à saúde, que encontra-se expresso na Constituição Federal de 1988 no título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, capítulo II, “Dos Direitos Sociais”, art. 6º (BRASIL, 1988) o qual estabelece que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”.

A Carta Magna também trata do direito a saúde, definindo como deve ser a universalidade, no art. 196 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.”.

A efetivação deste direito social constitucional vai criando forma com o vigor da Lei nº 8.080/90 que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) e, determinou a criação das políticas públicas de saúde. A implantação do SUS foi realizada de forma gradual: primeiro veio o SUDS; depois, a incorporação do Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) ao Ministério da Saúde (Decreto nº 99.060, de 7 de março de 1990); e por fim a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990), já mencionada. O INAMPS só foi extinto em 27 de julho de 1993 pela Lei nº 8.689.

No Brasil, apesar da expressa previsão constitucional, existem inúmeras dificuldades para se efetivar com eficiência a aplicação dos direitos sociais, especialmente o da saúde. Esse fator corrobora para que, os cidadãos, venham, cada vez mais, recorrendo ao Poder Judiciário em busca da efetivação desses direitos. A partir de então, passou-se ao embate sobre o tema: judicialização da saúde, ou

judicialização da política social.

No que tange aos direitos sociais, importante ressaltar que possuem uma estrutura complexa, haja vista que, são ao mesmo tempo direitos individuais e coletivos e, se torna complicado opinar sobre isso.

De acordo com Mendes e Branco (2017, p. 626):

O processo de judicialização individual é marcadamente assimétrico e, por isso, não logra universalizar os direitos que devem ser prestados pelo Estado. O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado, como órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro, um importante papel no sentido de estabelecer critérios para a concretização de direitos sociais. (MENDES e BRANCO, 2017, p. 626).

Atualmente, as demandas judiciais relacionadas a saúde contra União, Estados e Municípios aumentam desenfreadamente, exigindo o redimensionamento e adequação de recursos para o cumprimento das decisões judiciais que, via de regra, são concedidas através de tutelas provisórias com prazos exíguos e previsão de multas em valores elevados em caso de não cumprimento da determinação, que obrigam, na maioria das vezes, os Entes Federados a passarem por cima de diversos deveres legais para atender a determinação.

A respeito do impacto no planejamento e orçamento do SUS, Anjos et al (2019, p.17):

A judicialização da saúde tem incidido praticamente sobre a totalidade dos objetos técnicos em saúde conduzidos pelos entes federados, com impacto sobre o planejamento e a orçamentação do SUS, além de gerar, em outro sentido, a consolidação de entendimentos e jurisprudências que afetam o sistema jurídico, o sistema público de saúde e o interesse dos sujeitos ampla e indistintamente. (ANJOS, 2019, p.17)

Neste aspecto orçamentário e financeiro, os Municípios de pequeno porte são os que mais são afetados, mesmo cumprindo solidariamente com o Estado e a União em alguns casos. Isto porque existem fármacos, tratamentos e procedimentos médicos de custos altíssimos, que proporcionalmente pesam muitos mais para esses Entes Federados que, em sua maioria, já contam com uma receita escassa.

No que diz respeito ao princípio da reserva do possível na judicialização da saúde, dificilmente ele tem mais força do que o princípio da garantia do mínimo existencial nas decisões do judiciário. Sobre estes princípios Alexandrino e Paulo (2015,

p. 258-259) explanam que:

Os direitos sociais, por exigirem disponibilidade financeira do Estado para sua efetiva concretização, estão sujeitos à denominada cláusula de reserva do financeiramente possível, ou, simplesmente, reserva do possível. Essa cláusula, ou princípio implícito, tem como consequência o reconhecimento de que os direitos sociais assegurados na Constituição devem, sim, ser efetivados pelo Poder Público, mas na medida exata em que isso seja possível. [...] De outro lado, temos o princípio da garantia do mínimo existencial, também postulado implícito na Constituição Federal de 1988, que atua como um limite à cláusula da reserva do financeiramente possível. (ALEXANDRINO e PAULO, 2015, p. 258-259).

Essa realidade faz com que, ao atender a imposição do judiciário para a efetivação do direito social de um cidadão, custeando tratamento de saúde de alto custo, (que são os mais comuns nas demandas judiciais, haja vista que muitos não são contemplados na tabela SUS, pois caso contrário não seria necessário recorrer ao Poder Judiciário), que via de regra é de encargo da União, os Municípios percam ainda mais na eficiência da prestação de serviço público na área da saúde aos seus munícipes.

## **CAPÍTULO V – A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ A EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS PEQUENOS**

### **5.1. DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL**

A Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 188, de 2019, intitulada PEC do Pacto Federativo, pretende alterar e acrescenta diversos dispositivos constitucionais, para realizar na República Federativa do Brasil, uma reforma administrativa.

Com a apresentação da proposta pelo Governo Federal ao Senado Federal em novembro de 2019, uma das medidas que mais surpreendeu, foi a de extinguir os Municípios de até cinco mil habitantes que não arrecadarem em receitas próprias, no mínimo, dez por cento da sua receita, conforme disposto na proposta no art. 6º, que estabelece que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passará, caso aprovado a PEC nestes termos, a vigorar acrescido de diversos arts., dentre eles, o art. 115, que assim dispõe Brasil, (2019, p.16):

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020. (BRASIL, 2019, p. 16).

## 5.2. OS CRITÉRIOS PARA A EXTINÇÃO DOS MUNICÍPIOS PEQUENOS

No subcapítulo anterior, com o resumo da proposta para extinguir os pequenos Municípios, demonstrando, portanto, os critérios utilizados na PEC do Pacto Federativo.

O critério demográfico, que estipula que um dos requisitos para se enquadrarem na proposta de extinção dos Municípios e incorporação a um dos limítrofes com melhor índice de sustentabilidade financeira, é possuir até cinco mil habitantes. Este critério adotado sozinho, extinguiria cerca de 1.252 Municípios e, 1.217 (97%), não atingiriam o limite de 10% dos impostos sobre suas receitas totais. (CNM, 2019)

Já a respeito do critério de arrecadação própria igual ou superior a dez por cento das suas receitas, aplicado separadamente ao demográfico, sobre a receita corrente dos 5.568 Municípios brasileiros em 2018, 4.585 (82%) ficaram abaixo deste limite, sendo um deles a capital Boa Vista/RR, que possui quase 400 mil habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (CNM, 2019)

Em suma, esses dados demonstram que o critério de arrecadação própria de, no mínimo, dez por cento, não condiz com a realidade dos Municípios brasileiros, até

porque conforme mencionado, dados indicam que 82% (oitenta e dois por cento) dos Municípios no Brasil, não atingem essa receita própria.

Além do mais, essa incorporação proposta, por um dos Municípios limítrofes prejudicará demasiadamente os habitantes desses Municípios, pois estão acostumados a ter uma prestação de serviços públicos de forma direta, mantendo uma relação mais íntima com o poder público municipal.

## **CONCLUSÃO**

Os Municípios, principalmente os de pequeno porte, a prestação de serviços públicos é realizada de maneira bem mais direta e participativa para seus habitantes. Entretanto, o cenário econômico do país na última década corroborou para quedas significantes nas arrecadações tributárias nas três esferas de governo, fator que se refletiu em dificuldades para muitos Municípios honrarem seus compromissos, haja vista que suas despesas continuaram a aumentar.

Os controle e planejamentos eficientes são estratégias que devem ser adota pelas gestões públicas municipais, na tentativa de diminuir os reflexos da queda da arrecadação tributária. As administrações públicas precisam encontrar meios de enquadrar suas despesas ao que é de fato arrecadado, para não correr os riscos de terem aplicadas sanções pela Lei de Responsabilidade.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é umas das principais fontes de rendas em Municípios de pequeno porte. Isso acontece por diversos fatores, desde a percepção de que os tributos que auferem maiores arrecadações não são de sua competência, a constatação de que, na maioria das vezes, os Municípios apresentam ineficiência na fiscalização e cobranças.

A LRF remove o Brasil de uma lista de países atrasados altamente considerados e tem um controle rigoroso sobre os recursos públicos. Juntamente disso, a LRF exige que os cumprimentos e os prazos dos gerentes públicos forneçam certos benefícios da conta da data.

Em termos de pesquisa, também inclui ferramentas que têm fundamentalmente a essência do administrador, o processo de ação e os procedimentos operacionais. Portanto, a lei de responsabilidade fiscal e o princípio da transparência nos órgãos públicos, é visto como uma ferramenta para lidar com distorções administrativas e remover barreiras institucionais que impedem os procedimentos administrativos e a modernização.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) impõe limites ao Poder e órgãos públicos de maneira eficaz. Ao iniciar a pesquisa do presente trabalho, uma das ideias era questionar os limites impostos a respeito das despesas com pessoal dos

Municípios. No decorrer dele, constatei a existência de dispositivo flexibilizado em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior.

Entretanto, os números de Municípios que estão dentro dos limites de alerta, prudencial ou ultrapassaram referentes ao último quadrimestre de 2019, apresentados nos dados do TCESP, demonstra que a imposição dos limites com o gasto de pessoal, são as mais difíceis para os gestores públicos municipais.

Além do mais, a LRF prevê excepcionalidades na aplicação de algumas de suas regras em caso de calamidade pública reconhecida pelo legislativo federal e estadual, a depender do caso, desde a sua publicação. Entretanto, diante dos percalços vivenciados pelo país em relação ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, fez com que os legisladores federais vislumbrassem a necessidade de estabelecer mais regras e aumentar as dispensas dos limites e afastamentos das vedações e sanções impostas pela LRF no caso de ter a ocorrência da calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, através da Lei Complementar 173/2020.

Portanto, a LRF, apesar de aterrorizar os gestores públicos devido as suas sanções, acaba sendo uma importante ferramenta para a gestão pública consciente dos mesmos, trazendo maior eficácia a utilização dos princípios basilares da administração pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.

ANJOS, Elisângela César dos Santos. **Judicialização da saúde no Brasil: uma revisão sistemática da literatura sobre o acesso a ações e serviços de saúde**. Tese de Doutorado, 2019

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. São Paulo: Saraiva, 2004.

ARAÚJO, Izabelly Kariny de; BRITO, Max Landro de Araújo de Araújo; JESUS, Andrea Cristina Santos de. **Tempos de crise na administração pública: percepção dos gestores do município de Cruzeta/RN**. Humanidades & Inovação, v. 7, n. 2, p. 290-299, 2020.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. **O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BONI, Adriane Fátima de. **O papel do controle interno na gestão pública municipal: Prefeitura de Augusto Pestana-RS.** 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 27/02/2020.

BRASIL. **Lei complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 22/01/2020.

BRASIL. **Lei complementar nº. 173, de 27 de maio de 2020.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 11/07/2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Presidência da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em: 09/04/2020.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1576105226199&disposition=inline>> Acesso em: 22/01/2020.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União: Fundo de Participação dos Municípios FPM (novembro/2018).** Brasília: STN, 2018. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge\\_cartilha\\_fpm.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf)> Acesso em: 09/04/2020.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional; et al. **Relatório de atividades subgrupo de trabalho classificação das transferências da união.** Brasília: STN/MF, SOF e SLTI/MPOG; e CGU, 2015. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge\\_relatorio\\_class\\_tr ansf.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_tr ansf.pdf)>. Acesso em: 21/04/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **A Crise dos Municípios Brasileiros. Estudo Técnico.** Brasília: CNM, 2017. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A\\_Crise\\_nos\\_Municipios\\_2out\\_2017.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A_Crise_nos_Municipios_2out_2017.pdf)> Acesso em: 22/01/2020.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Gestão Municipal: Projetos em Ação**

**2018. Boas práticas compartilhadas para as Finanças Municipais.** Brasília: CNM, 2018. Disponível em:  
<[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Gest%  
c3%a3o%20Municipal%20-%20Projetos%20em%20A%  
c3%a7%c3%a3o%20\(2018\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Gest%c3%a3o%20Municipal%20-%20Projetos%20em%20A%c3%a7%c3%a3o%20(2018).pdf)> Acesso em: 22/04/2020.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Municípios que podem ser extintos de acordo com a PEC do pacto federativo.** Brasília: CNM, 2019. Disponível em:  
<[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/1217\\_Munic%  
C3%ADpios\\_Podem\\_Ser\\_Extintos.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/1217_Munic%C3%ADpios_Podem_Ser_Extintos.pdf)> Acesso em: 23/04/2020.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Nota sobre a proposta do governo federal de extinção de Municípios.** Brasília: CNM, 2019. Disponível em:  
<[https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-  
federal-de-extincao-de-municipios](https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nota-sobre-a-proposta-do-governo-federal-de-extincao-de-municipios)> Acesso em: 23/04/2020.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COUTO, Leandro Freitas. **A Crise do Covid-19, regras orçamentárias e suas interpretações: mudanças necessárias?**. 2020. Disponível em <  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9835>>. Acesso em 12/07/2020.

CRUZ, Claudia Ferreira da. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da lei de responsabilidade fiscal no período de 2010-2013.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

DIMOULIS, Dimitri. **Dicionário brasileiro de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FONTES, Denise. **A Importância do Incentivo a Capacitação dos Servidores Públicos e o Caso das Escolas de Governo.** 2018.

GONÇALVES, Gustavo Diogenes. **Calamidade Pública no âmbito Financeiro: um estudo sobre a aplicabilidade do conceito e seus impactos na gestão e prestação de serviços públicos no Estado de Minas Gerais.** 2018. Disponível em <  
<http://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/handle/123456789/121>>. Acesso em 11/07/2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 6 ed. São Paulo. Saraiva, 2012

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em:  
<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>.  
Acesso em: 20/03/2020.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF Teoria e Questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RAVANELLO, Mariangela; BENDER FILHO, Reisoli. **Análise da dependência dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM**. Economia e Desenvolvimento, v. 31, p. 14, 2019.

RESENDE, Antônio José Calhau De. **Autonomia municipal e lei orgânica**. Cadernos da Escola do Legislativo-e-ISSN: 2595-4539, v. 10, n. 15, p. 7-42, 2019.

RODRIGUES, Marcos; SILVA, David Costa Correia. **Concentração e dependência das transferências constitucionais nos municípios do Pará**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 80, 2020.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 9.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 3. ed. São Paulo: Forense, 1973, v. 3.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2238**. Relator Ministro Carlos Britto. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732>>. Acesso em: 22/04/2020.

TCESP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Comunicado GP Nº 05/2020 Alerta aos Prefeitos – LC 101/00 (LRF) Inciso II do Art. 59, § 1º da LRF – Despesa**

**com Pessoal 3º quadrimestre de 2019.** São Paulo: TCESP, 2020. Disponível em: <  
<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/COMUNICADO%20GP%20-%2005-2020%20-%20DESPESAS%20COM%20PESSOAL%20-%20QUADRIMESTRAL%20-%20Publicac%CC%A7a%CC%83o.pdf>>. Acesso em:  
22/04/2020.

TCESP, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Uma entre 4 Prefeituras fecha 2019 com gasto excessivo com pessoal.** São Paulo: TCESP, 2020. Disponível em: <  
<https://www.tce.sp.gov.br/6524-entre-4-prefeituras-fecha-2019-com-gasto-excessivo-com-pessoal>>. Acesso em: 22/04/2020.