

Universidade Federal do Paraná

Setor de Ciências Jurídicas

Faculdade de Direito

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Terceirização de Mão-de-obra

Uis - 0

mo - 1 *pu*

Curitiba, setembro de 2003.

Universidade Federal do Paraná

Setor de Ciências Jurídicas

Faculdade de Direito

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Terceirização de Mão-de-obra

Monografia realizada pelo graduando
FERNANDO AUGUSTO FABRÍCIO DE
MELO, sob orientação do professor PEDRO
HENRIQUE XAVIER, à disciplina de Direito
Administrativo, como requisito parcial à
conclusão do Curso de Direito.

Curitiba, setembro de 2003.

TERMO DE APROVAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Terceirização de Mão-de-obra

Por

FERNANDO AUGUSTO FABRÍCIO DE MELO

Monografia aprovada como requisito
parcial para conclusão da graduação, no
Curso de Direito, pelos professores:



Professor Pedro Henrique Xavier – orientador e examinador.



Professor Romeu Felipe Bacellar Filho – examinador.

Professora Angela Cassia Costaldello – examinador.

SUMÁRIO

Resumo	iv
1. Introdução	01
2. PARTE 1 – A Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas de pessoal relativas a terceirização de mão-de-obra	03
2.1. A lei de Responsabilidade Fiscal	03
2.2. Das despesas de pessoal relativas à terceirização de mão-de-obra	13
3. Conclusão	34
4. Referências Bibliográficas	38
5. Anexos	41
Índice	62

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, como estrutura inspirada a partir de experiências estrangeiras, deve ser vista e entendida, em seus aspectos gerais, como um importante avanço dentro da regulamentação da Administração e das finanças públicas, tendo em vista que tem como principal perspectiva, inspirada em seus princípios norteadores próprios, controlar os gastos das entidades vinculadas ao aparato estatal. Contudo, não há como deixar de mencionar, em contrapartida, que a Lei Complementar nº 101/2000 possui algumas incoerências. Nesta perspectiva, no âmbito das despesas com pessoal, está posto o parágrafo 1º do seu artigo 18. Referido dispositivo vai de encontro tanto ao arraigado entendimento jurisprudencial quanto com o próprio sistema constitucional, justificando, assim, uma imediata reparação da norma através do Poder Judiciário. Enquanto isso não ocorre, a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser analisada com cautela e, sobretudo, em consonância com os demais ordenamentos vigentes no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

A eficiência dos organismos estatais e o devido equilíbrio econômico-financeiro de suas contas tem sido, há muito tempo, um ideal pretendido pela Administração Pública. No entanto, tais fatores apenas ganharam fôlego dentro do aparato normativo e no seio da sociedade em geral a partir de 1993, com a instauração do Programa de Estabilização Econômica, culminando com o conhecido Plano Real, o qual trouxe avanços indiscutíveis ao país, apesar de ser objeto das mais variadas críticas.

Posteriormente, presenciaram-se outros trabalhos no mesmo sentido com iniciativa do Tesouro Nacional e do Ministério da Fazenda. Além disso, houve tentativas dos governos federais e estaduais de um trabalho em conjunto, como se pode perceber através da Lei 9.496¹ de 12 de setembro de 1997, refletindo sobremaneira na administração municipal.

Dentro desta mesma perspectiva, em meados do ano de 2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, calcada em pilares de uma gestão pública racional; porém, trazendo inovadoras perspectivas tanto econômicas quanto sociais. Criou-se, assim, mais um mecanismo de fiscalização da atividade estatal, o qual, sem sombra de dúvidas,

¹ Com a edição desta Lei a União ficou autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal. Ganhou força, a partir de então, a busca pelo desenvolvimento auto-sustentável, com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o qual trazia diversas metas e compromissos referentes, entre outros, a: resultado primário; despesas com funcionalismo público; arrecadação de receitas próprias; privatização e concessão de serviços públicos; despesas de investimento.

representa uma das maiores conquistas da sociedade brasileira em termos de finanças públicas.

Este ordenamento criou possibilidades de novas filosofias de governo, com o objetivo de instituir outras políticas de Administração Pública, quebrando com uma mentalidade rançosa e ultrapassada, além de abrir vasto campo para o surgimento de uma cultura política inovadora e responsável.

A Lei Complementar nº 101/2000 além de implantar uma Administração Pública de gestão², projeta um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada Poder e de seus titulares ou substitutos no exercício da gestão dos vários organismos auxiliares, tanto da administração direta como indireta. Tal modelo implica tanto na inclusão de mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de transparência e de atendimento aos dispositivos de responsabilidade. A integração definida entre União, Estados e Municípios institui os alicerces para o delineamento de um aparato de regência estatal responsável.

Ressalte-se, por fim, que a tarefa de fiscalização a respeito do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é de responsabilidade das instituições atuais com funções específicas de controle e do Conselho de Gestão Fiscal³, ou seja, procurou-se manter os organismos de monitoramento, contudo, organizados a partir de um

² Há três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a administração de gestão. Esta última, implantada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que o administrador público além de conduzir os interesses públicos, deve seguir rumo ao previamente determinado e controlado até a conclusão de seu mandato. Não seria lícita a perda deste rumo, exceto em casos de extrema necessidade, sob pena de punição.

³ Este conselho deverá ser criado em âmbito nacional, tendo participação na esfera de todos os poderes, indistintamente, a fim de padronizar documentos e oferecer assistência técnica na elaboração e divulgação de todos os relatórios por via Internet.

novo modelo, a fim de obter um exame minucioso da atividade pública. Ademais, tais entidades estão jungidas ao sistema disciplinar de sanções, cabendo obrigações claras aos seus titulares.

2. PARTE 1 – A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E AS DESPESAS DE PESSOAL RELATIVAS A TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA.

2.1. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1.1. EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS

A rigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal não é única e inovadora quando visualizada dentro do cenário internacional. Constituiu-se a partir de diversos princípios e ordenamentos de outros países que atentam a correção de problemas e defeitos semelhantes àqueles encontrados no Brasil, principalmente no que pertine a Administração Pública.

Dentre as leis utilizadas como base inspiradora à nossa norma fiscal, as mais influentes foram: regras de gestão pública editada e difundida em diversos países, por iniciativa do Fundo Monetário Internacional (FMI); o tratado de **Maastricht**, instituído pela Comunidade Econômica Européia; o **Budget Enforcement Act** aliado ao princípio de **accountability**, ambos com origem nos Estados Unidos; o **Fiscal Responsibility Act**, de 1994, com origem na Nova Zelândia.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma entidade definida externamente às estruturas organizacionais dos países, com um papel auxiliar e subsidiário, mas não menos importante, entre todos os seus membros. As normas, que vem editando ao longo de sua atuação, têm pregado aos chefes de Estado certa ênfase: na transparência⁴ dos atos realizados pelos gestores; no planejamento, a fim de fixar uma real política de despesas e fiscal, e de prever possíveis riscos orçamentários; na prestação de contas e relatórios fiscais⁵.

O Tratado de **Maastricht**, instituído dentro da Comunidade Econômica Européia (CEE), é o maior e mais importante documento de cooperação firmado entre países. Apesar de materializado dentro de bases parecidas com a de uma confederação, sua importância para o estudo aqui proposto está no fato de que tal ordenamento estabeleceu um inovador sistema, adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de definição de metas gerais⁶ a serem cumpridas pelos administradores públicos sob pena de punição e destituição dos cargos.

O **Budget Enforcement Act**, criado dentro da maior potência econômica atual (EUA), traz como principais invenções absorvidas, em termos, pela Lei Complementar em estudo: fixação de metas pelo Congresso e a constituição de

⁴ Todas as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e amplamente divulgadas ao público, informando a respeito de toda a atividade administrativa do ente público. Percebe-se, claramente, que seria uma tentativa de pôr em termos práticos as delineações teóricas em torno do princípio da publicidade.

⁵ Todos os relatórios conduzem à explicitação de resultados, metas e objetivos, à demonstração de que as etapas previstas foram cumpridas e a demonstração de que não se acumulem impedimentos e desvios. A finalidade destes relatórios seria um acompanhamento pelos órgãos de fiscalização de toda atividade administrativa.

⁶ Planejamento prévio das despesas a serem realizadas.

mecanismos de controle ao cumprimento de tais objetivos; estrutura de garantia das metas fixadas; compensação orçamentária⁷.

Por fim, não há como deixar de mencionar o *Fiscal Responsibility Act*, originário da Nova Zelândia. Em verdade, a Lei de Responsabilidade Fiscal reproduz quase que à fidelidade o modelo neozelandês de responsabilidade fiscal o que, por si só, levaria a crer acerca das inúmeras incompatibilidades que pode apresentar com nosso Sistema Constitucional.

Sendo certo que a Constituição da Nova Zelândia é, em muito, distinta da Magna Carta brasileira, a superposição daquele sistema ao nosso, no dizer de Ricardo Lobo Torres, gera *confusão metodológica*. É como ensina o ilustre autor⁸:

“De feito, pelo menos três orientações passariam a se superpor: a americana (até 1967/69) e a alemã (1988) e, agora, a neozelandesa. A recepção do Responsability Fiscal Act da Nova Zelândia, a se sobrepor aos modelos que já nos trouxeram inúmeros modelos de adaptação, pode provocar sensíveis contradições com a normatividade vigente na temática do orçamento e da gestão financeira, despertando forte suspeita de inconstitucionalidade de diversos de seus dispositivos”

Pelas influências a que foi submetida a Lei Complementar nº 101/2000, vários autores concluem pela total incompatibilidade desta legislação com o Sistema Constitucional vigente; contudo, sem adentrar ao mérito do instrumento normativo, o qual procura restabelecer a moral e a ética no âmbito da Administração Pública.

⁷ Esta compensação significa uma dinâmica no sistema de receitas e despesas no sentido de que qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas.

⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Vol. V (o orçamento na Constituição), 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 42.

2.1.2. PRINCÍPIOS INFORMADORES DA LEI

2.1.2.1. PRINCÍPIOS GERAIS

Antes de adentrar propriamente o estudo dos princípios incidentes sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, curial frisar que este ordenamento está diretamente ligada ao Direito Financeiro, o qual, por sua vez, corresponde a um ramo especializado do Direito Administrativo.

Nesse diapasão, é certo que todos os princípios fundantes do Direito Administrativo estão diretamente relacionados à Lei Complementar em estudo e devem ser lembrados: princípio republicano, democrático, participativo, da legalidade⁹, da supremacia do interesse público, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da eficiência, da continuidade, da publicidade.

O princípio republicano, implícito em nosso sistema constitucional, estabelece a forma de organização de toda a nação a partir dos moldes de uma república federativa. Corresponde a um dos aspectos fundantes de todo o ordenamento nosso ordenamento, constituindo um dos alicerces da estruturação do estado brasileiro.

O princípio democrático, também implícito, refere-se a forma de governo adotada por determinado Estado, o qual reconhece a origem do poder no povo, sendo este entendido e conceituado como a totalidade dos membros da sociedade aptos a manifestar a vontade política geral. Em razão disso, procuraria-se estabelecer a igualdade de todos perante a lei, inclusive para proceder à escolha

⁹ Este princípio juntamente com o princípio da supremacia do interesse público é básico a toda administração pública, sendo caracterizado como fonte fundamental do Direito Administrativo.

dos seus representantes, que deverão exercer o poder público de acordo com a vontade popular, a ser recolhida nos sufrágios, bem como, por outras formas de manifestação política admitidas no ordenamento jurídico.

O princípio participativo, instrumental e fundamental, estaria voltado à plena realização da democracia, estabelecendo, além da forma de escolha dos representantes, o modo como o povo pretende ser governado. Este seria o motivo de sua menção destacada em vários dispositivos da Constituição, a começar pelo artigo 1º, parágrafo único. A Lei de Responsabilidade Fiscal contém expressa referência à participação, assegurando a transparência, mediante incentivo à participação popular e, mais detalhadamente, à realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos (artigo 48, parágrafo único).

Segundo o princípio da legalidade (principal freio da Administração Pública), sempre será exigido uma submissão do agir do Estado à lei, tendo em vista que o Poder Público não pode atuar, sob hipótese alguma, *praeter legem*, exigindo-se-lhe a vinculação da ação. Frise-se, ainda, que a gestão financeira e orçamentária se submetem integralmente a este fundamento, expressamente consignado como princípio geral constitucional.

Conforme o princípio da supremacia do interesse público, toda a prerrogativa e poder do Estado estariam justificados pelo interesse público objetivamente demonstrado, ou seja, seriam aceitas determinadas atuações do ente público administrativo desde que se demonstrasse o atendimento de certa necessidade de interesse coletivo. Assim, a finalidade e não a vontade dominariam as forças do gestor estatal.

O princípio da legitimidade, essencial nas estruturas democráticas, informa as atividades normativas do Estado, em especial, o instituto da discricionariedade, mediante o qual, por vezes, se autorizará a integração da vontade contida na norma legal com a do administrador, a fim de que possa ser concretamente aplicada.

O princípio da impessoalidade, em um primeiro aspecto, significa a vedação à Administração de distinguir interesses de qualquer ordem, sem que haja autorização legislativa para tanto. Em uma segunda ordem, corresponde a proibição, atribuída ao Estado, de perseguir interesses secundários próprios¹⁰, não condizentes com a sua função.

O princípio da moralidade administrativa apesar de elencado dentro do rol de fundamentos da ordem administrativa, não deve ser restringido a tal. Este “princípio” é um dever intrínseco à qualquer pessoa tida como de boa índole, em conformidade com a moral legal e social. Nesta perspectiva, seria uma exigência posta principalmente àqueles vinculados a atividade pública, eis que representam a coletividade.

O princípio da eficiência corresponde a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade (atributo técnico da administração, exigência ética a ser atendida e característica jurídica de boa administração dos interesses públicos). Dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, a informação do princípio é muito ampla, visto que o que se pretende é recobrar e manter o máximo de eficiência na gestão financeira orçamentária (economicidade).

¹⁰ O Estado, pela própria natureza jurídica que possui, não deverá atuar em seu exclusivo benefício, mas sempre no da sociedade.

O princípio da continuidade está fundado na idéia de que a existência do Estado se dá de forma ininterrupta, pouco importando a substituição periódica dos governantes. A importância deste fundamento está posto na sociedade, tendo em vista que esta tem fluência contínua e regular.

O princípio da publicidade, um dos mais importantes fundamentos instrumentais, determina a transparência dos atos do Poder Público, a fim de que seja possível a constatação de sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica e, de consequência, possibilitando serem exercidas as várias modalidades de controle nela previstos, promovendo, assim, a desejada responsabilidade. A publicidade seria um direito fundamental do administrado, uma vez que sem ela seria impossível controlar a ação estatal.

2.1.2.2. PRINCÍPIOS SETORIAIS

Com relação aos princípios¹¹ diretamente relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamentais para uma melhor compreensão e leitura deste ordenamento, tem-se: princípio do planejamento, do equilíbrio, do controle, da responsabilidade, da responsividade.

O princípio do planejamento, em simplificada definição, refere-se à disposição planejada de meios para que seja possível o alcance de determinados objetivos. Tem como principal função a racionalização dos desdobramentos das ações do Estado para atingir objetivos complexos ou de longo prazo. No entanto, tal

¹¹ Princípios setoriais.

planejamento racional seria estritamente necessário a ação do Estado, visto que absolutamente inútil e perigoso para a planificação de uma sociedade, aliás, como já demonstrado através de diversas experiências históricas: comunismo, socialismo, nazismo, fascismo.

No que pertine ao princípio do equilíbrio, prega-se uma relação estável entre elementos fundamentais do crédito público, das despesas públicas e do endividamento público. ***“Por mais óbvia que seja a noção de que todo o orçamento deve ser equilibrado, o fato é que isso não está expressamente dito em norma alguma”***, observou Adilson de Abreu Dallari, sendo bem vinda a Lei de Responsabilidade Fiscal, por manifestar referido equilíbrio em diversos dos seus dispositivos (expressa referência ao princípio).

O princípio do controle está diretamente ligado a limitação do poder do Estado em relação ao particular e a tutela do administrado, tendo sempre como ponto de partida o ordenamento jurídico. Haveria, assim, um controle da atividade estatal, a fim de coibir todo e qualquer abuso da Administração Pública, tanto direta quanto indireta, que porventura pudesse causar danos ao particular ou à sociedade.

O princípio da responsabilidade parte do pressuposto de que todos devem responder por seus atos, inclusive o Estado. Para o desempenho das atribuições da Administração Pública, cometidas a órgãos e a agentes do Estado, são-lhes atribuídas competências para agir, sendo certo que a cada uma destas correspondem proporcionais responsabilidades pela atuação. A partir dessa idéia, pode-se afirmar que o preceito é definido como o agir segundo o comando da lei¹², sob pena de punição (um resultado direto do princípio da legalidade).

¹² Sempre agir como e quando a lei prescreva.

Por fim, o princípio da responsividade nada mais é do que um dever jurídico autônomo dos agentes do Poder Público, tendo em vista que sempre que disponham de quaisquer escolhas administrativas, devem exercê-las, segundo critérios de oportunidade e conveniência, para atender adequadamente às demandas da cidadania, regularmente manifestadas. Assim, a responsividade, além de complementar o princípio da responsabilidade, caracteriza-se por ser instrumento da democracia, uma vez que se destina a salvaguardar a legitimidade, ou seja, a conciliar a expressão da vontade popular, democraticamente recolhida, com a racionalidade pública.

2.1.3. OBJETIVOS DA LEI

Dentre os objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalte-se que todos partem do fundamento basilar disposto pelo art. 1º da lei, consistindo em estabelecer **normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Contudo, tal conceituação é muito ampla, sendo necessária a eleição de alguns postulados com o intuito de melhor definir o que se entende como **responsabilidade na gestão fiscal**, quais sejam: ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

A ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação pela instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo. Já a transparência seria alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, efetivando-se a partir da ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo Poder Público.

A prevenção de riscos deve estar presente em todo processo de planejamento confiável. Em primeiro lugar, a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza a adoção de mecanismos para neutralizar o impacto de situações contingentes, tais como ações judiciais e outros eventos não corriqueiros. Tais eventualidades serão atendidas com os recursos da reserva de contingência e incluída nos orçamentos anuais de cada um dos entes federados. Com relação as correções de desvios, estes requerem a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa. Em termos práticos, se a despesa de pessoal em determinado período exceder os limites previstos na lei, medidas serão tomadas para que esse item de gasto volte a situar-se nos respectivos parâmetros, através de extinção, por exemplo, de gratificações e cargos comissionados, além da demissão de servidores públicos, nos termos já previstos na Constituição Federal.

No que pertine ao equilíbrio nas contas, prega-se o equilíbrio auto-sustentável, ou seja, aquele que prescindir de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Seria a tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada”. No entanto, isto não significa afirmar que entes públicos não poderiam

endividar-se¹³; contudo, tal fato deveria ser feito a partir de uma forma planejada e racional, tendo em vista que a dívida pública, em todos os níveis de governo, é o principal motivo que se pode invocar para a elaboração de um ordenamento tal qual a Lei Complementar nº 101/2000.

Em síntese, a Lei de Responsabilidade Fiscal teria, como principal finalidade, além de controlar os gastos da Administração Pública, dar certa estabilidade e segurança ao sistema, com o objetivo de garantir um bom funcionamento da máquina estatal.

2.2. DAS DESPESAS DE PESSOAL RELATIVAS À TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA.

2.2.1. DESPESAS DE PESSOAL

Uma das mais importantes pilastras orçamentárias apresentada pelos dispositivos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal corresponde aos seus artigos 18 e seguintes, em que se define o significado e a forma como deve ser estabelecida a composição da despesa total ¹⁴com pessoal.

¹³ Contratar operações de crédito.

¹⁴ Em termos simplificados, a despesa total de pessoal define-se como o total de gastos com folhas de pagamento, obrigações sociais e outras formas de remuneração de pessoal.

A principal função desta delimitação tem o intuito de restringir os gastos dos entes públicos a partir de patamares de suas receitas, evitando assim endividamentos **desnecessários**¹⁵.

Além disso, tal matéria tem como outro objetivo o de permitir que o administrador público, de todas as pessoas administrativas, tenha noção mínima do significado da remuneração, contrapondo-a a outros conceitos ligados também às despesas, como é o caso das indenizações e dos prêmios (categorias integrantes das dívidas públicas), mas que pelas suas naturezas não compõem a definição de remuneração.

Remuneração é, classicamente, palavra definida como pagamento de trabalho, o honorário profissional, a contraprestação pelo labor realizado, a compensação do **munus** efetuado, que exatamente é o trabalho. Pagar o **munus** é, precisamente, remunerar.

Apesar de ser palavra do vocabulário comum da população, possui um significado jurídico muito relevante ao presente abordamento. De Plácido e Silva¹⁶ assim se manifestou acerca do tema:

“Remuneração. Do latim remuneratio, de remunerare (remunerar, compensar, retribuir), em sentido amplo exprime a recompensa, o pagamento, ou a retribuição feitos por serviços prestados ou em sinal de agradecimento. (...)”

Remuneração, em sede administrativa é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (art. 41 da Lei 8.112, de 11/12/1990.”

¹⁵ Endividamentos desnecessários são aqueles que poderiam ter sido evitados de alguma forma, a partir de simples previsões ao redor da equação receita/despesa.

¹⁶ **Vocabulário jurídico**, 18 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2001, p. 699.

Assim sendo, apesar de ser um instituto que significa o adimplemento da força de trabalho, no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal toma roupagens mais amplas, abrangendo além do trabalho ativo, também o inativo (aposentado, servidor em disponibilidade), a pensão ao dependente do agente público falecido e encargos sociais.

Porém, como mencionado anteriormente, apesar desta ampliação na noção da remuneração adotado pelo ordenamento ora em estudo, irão se opor a ela dois outros importantes conceitos ligados as dívidas dos entes públicos, mas que não podem ser confundidos com categorias da remuneração: indenizações e prêmios.

As indenizações compreendem aos ressarcimentos, devoluções de gastos indevidos, reparações de prejuízos, o que significa restaurações do patrimônio injustamente agravado ou diminuído, *in casu*, dos agentes públicos. Já os prêmios são as benesses gratuitas, presentes, brindes, mimos, graciosidades, oferendas ao agente público à custa do dinheiro público, ou seja, correspondem a gratificações oferecidas ao funcionalismo estatal.

Tanto as indenizações quanto os prêmios são devidos indiretamente ao trabalho realizado pelo servidor público, eis que ambos não tem o escopo de remunerar a força de trabalho. A primeira categoria ressarce as despesas que o servidor precisou realizar em virtude da realização de seu trabalho, enquanto a segunda são as dádivas que o Poder Público concede ao seu empregado, a partir de motivações genericamente previstas e especificadas pelo ordenamento.

Pelo exposto, percebe-se que os agentes públicos recebem pagamentos de três naturezas: indenizações¹⁷ (ressarcimentos), remunerações¹⁸ (contraprestação pela força de trabalho) e prêmios¹⁹ (gratificações). Sem olvidar que cada um é devido ao servidor por situações inteiramente diferentes.

A partir desta distinção conceitual, torna-se fácil perceber que apenas a segunda categoria (remunerações) é que deve ser computada no somatório a que se refere o parágrafo 2º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o fim de se calcular a despesa total com pessoal e, com isso, examinar-se se este passivo está inserido nos limites de gastos previstos para cada Poder, referidos nos artigos 19 e 20, todos da mesma Lei Complementar.

Os gastos com indenizações e prêmios, não constituindo quaisquer espécies remuneratórias, não se integram àquele somatório, escapando à limitação de gastos prevista na Seção II do referido ordenamento em estudo.

¹⁷ Categoria das indenizações: verbas de representação, verba de gabinete, auxílio-moradia, vale-refeição, cesta básica, aluguel de moradia, franquia postal, franquia telefônica, passagens, diária de viagem, ajuda de custo, adiantamento para despesas, vale-transporte, salário-família, salário-maternidade, férias indenizadas, aviso prévio indenizado, licença-prêmio, indenizada, FGTS indenizado, quaisquer outras verbas remuneratórias quando indenizadas, plano de saúde, bolsa de estudo, dentre outras.

¹⁸ Categoria das espécies remuneratórias: vencimentos, salário, subsídio, soldo, aposentadoria, reforma, proventos da disponibilidade (nas quatro hipóteses constitucionais), pensão civil ou militar, contribuição patronal ao INSS, contribuição patronal a regime próprio de previdência, FGTS, PASEP, adicionais (quebra de caixa, tempo de serviço, sexta-parte, periculosidade, insalubridade, penosidade, produtividade, noturno, de férias, por trabalho extraordinário ou aos domingos e feriados), gratificações (décimo terceiro salário ou vencimento, hora extraordinária, por nível universitário, por tempo integral, por participação em órgão de deliberação coletiva), férias, abono, adiantamento de remuneração, licença paga, afastamento pago, auxílio-reclusão, dentre diversas outras modalidades.

¹⁹ Categoria dos prêmios: licença-prêmio em dinheiro (total ou parcial), incentivos ao desligamento voluntário.

2.2.2. DO § 1º, DO ART. 18, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

A norma elencada no parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe:

“Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”

Através desta regra, percebe-se a forma como é efetivada a contabilidade dos ***contratos de terceirização de mão-de-obra***, os quais se destinam à substituição de servidores e empregados públicos. Nesse diapasão, curial bem definir a idéia em torno da terceirização.

Em termos conceituais amplos, a terceirização é o modo de organização estrutural pelo qual permite-se que uma empresa transfira suas atividades-meio para outras companhias, com a intenção de proporcionar maior disponibilidade de recursos para sua atividade-fim. Dessa forma, reduz-se o efetivo operacional, diminuindo custos, economizando recursos e, principalmente, desburocratizando a administração²⁰ central, já que passa a estar centrada unicamente na função produtiva finalística.

²⁰ Contrata-se a atividade de terceiros, para a realização de atividades gerais não essenciais, tendo como único fundamento a racionalização de recursos.

Lívio Antônio Giosa²¹ assim conceitua terceirização:

“(...) é um processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria – ficando a empresa concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas ao negócio em que atua.”

Ademais, a terceirização assume, na prática, variadas formas, dentre as quais tem-se como mais relevantes: a empreitada de obra e de serviço; a locação de serviços por meio de interposta pessoa (também denominado de fornecimento de mão-de-obra, conforme posicionamento da Lei de Responsabilidade Fiscal); franquia.

Fran Martins²² define franquia como sendo:

“(...) o contrato que liga uma pessoa a uma empresa para que esta, mediante condições especiais, conceda à primeira o direito de comercializar marcas ou produtos de sua propriedade sem que, contudo, a essa esteja ligada por vínculo ou subordinação. O franqueado, além dos produtos que vai comercializar, recebe do franqueador permanentemente assistência técnica e comercial, inclusive no que se refere à publicidade dos produtos.”

Ainda, posiciona-se Waldírio Bulgarelli²³ na mesma perspectiva:

“operação pela qual um comerciante, titular de uma marca comum, concede o uso desta, num setor geográfico definido, a outro

²¹ GIOISA, Lívio Antônio. *Terceirização: Uma Abordagem Estratégica*. São Paulo: Editora Pioneira, 1997, p. 14.

²² Fran Martins, *Contratos e Obrigações Comerciais*, 8ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, p. 567.

²³ Waldírio Bulgarelli, *Contratos Mercantis*, São Paulo: Editora Atlas, 1986, p. 484.

comerciante. O beneficiário da operação assume integralmente o financiamento de sua atividade e remunera seu contratante com uma porcentagem calculada sobre o volume do negócio; a operação de ‘franchising’ repousa sobre a cláusula de exclusividade, garantindo ao beneficiário, em relação aos concorrentes, o monopólio da atividade.”

Pelo exposto, percebe-se que o contrato de franquia tem uma natureza híbrida, eis que é formado por vários elementos circunstanciais, motivo pelo qual não caracteriza, para o mundo jurídico, uma simples atividade de prestação, não podendo, assim, ser confundido com a terceirização exposta no parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 101/2000.

É necessário distinguir ainda, para a correta compreensão do enunciado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a terceirização sob a forma de empreitada de obra ou de serviço (fundamentada no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal) daquela sob a modalidade de fornecimento de mão-de-obra. Contudo, para que tal separação seja possível, parte-se dos seguintes pressupostos: subordinação e pessoalidade.

No primeiro modelo²⁴ (empreitada de obra ou serviço), o objeto do contrato é a realização de certa atividade pela empreiteira (definida nos artigos 6º e 13, da Lei 8.666/93), visando à determinado resultado, o qual pode ser uma obra, um serviço ou mesmo o fornecimento de bens, contudo, sempre estando ligada a uma atividade de prestação. Além disso, os empregados da empreiteira irão exercer a atividade

²⁴ Um exemplo de empreitada é a terceirização dos serviços de transportes, segurança, limpeza, alimentação.

contratada sem vínculo de subordinação com o tomador de serviços. Nesse diapasão, ensina Sérgio Pinto Martins²⁵:

“(...) para que a terceirização seja plenamente válida no âmbito empresarial não podem existir elementos pertinentes à relação de emprego no trabalho do terceirizado, principalmente o elemento subordinação. O terceirizante não poderá ser considerado como superior hierárquico do terceirizado, mas por intermédio de outras pessoas. Deve haver total autonomia do terceirizado, ou seja, independência, inclusive quanto aos seus empregados (...) na verdade, a terceirização implica a parceria entre empresas, com divisão de serviços e assunção de responsabilidades próprias de cada parte. Da mesma forma, os empregados da empresa terceirizada não deverão ter qualquer subordinação com o terceirizante, nem poderão estar sujeitos ao poder de direção da última, caso contrário existirá vínculo de emprego. Aqui há que se distinguir entre subordinação jurídica e a técnica, que admite, demite, transfere, dá ordens; já a subordinação técnica pode ficar evidenciada com o tomador, que dá as ordens técnicas de como pretende que o serviço seja realizado, principalmente quando o é nas dependências do tomador (...)”.

Já no fornecimento de mão-de-obra²⁶, apesar de haver um contrato com uma empresa, o objeto do pacto é a própria mão-de-obra de determinada pessoa ou conjunto de pessoas, caracterizando uma direta relação entre o tomador de serviço e os funcionários da empresa contratada. Nesse sentido, percebe-se a existência de uma relação de subordinação entre o tomador de serviço e os funcionários terceirizados, sendo a empresa fornecedora mera intermediária, fato que não se evidencia na empreitada.

²⁵ MARTINS, Sérgio Pinto. *A Terceirização e o Direito do Trabalho*. São Paulo: Malheiros Editora, 1995, p. 104.

²⁶ Modelo utilizado pelo parágrafo primeiro do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, é essencial para a distinção entre a terceirização de serviço e a de mão-de-obra o aspecto da personalidade. No primeiro caso (locação de serviços²⁷), a empresa é contratada, sendo que suas qualidades é que são levadas em consideração para a celebração do contrato, ou seja, há uma relação *intuitu personae* apenas entre o tomador de serviço e a firma contratada. Já na hipótese de fornecimento de mão-de-obra, por ser a empresa contratada mera intermediária para o fornecimento de pessoas físicas determinadas, não há uma relação de personalidade entre ela e o terceirizante, mas sim entre este e os detentores da mão-de-obra, ou seja, forma-se uma vinculação com os próprios funcionários da empresa cedente.

No âmbito da Administração Pública é muito utilizada a terceirização de mão-de-obra, sendo que a mudança da empresa contratada ocorre com frequência, por força dos procedimentos licitatórios; contudo, mantendo as pessoas físicas que prestam a atividade. O caráter de personalidade entre esta pessoa e o ente estatal é evidente e demonstra a burla à norma constitucional que exige concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.

É de conhecimento geral que, em todos os patamares da Administração Pública, há a utilização de contratos de fornecimento de mão-de-obra terceirizada para o exercício de funções públicas, em substituição ao preenchimento de cargos e empregos públicos na forma de concursos públicos exigidos pelo artigo 37, da Constituição Federal. Ademais, tal prática intensificou-se com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, como forma de atender às necessidades da Administração Pública e, de outro lado, escapar do artigo 169 e seus parágrafos, da

²⁷ Outro nome também dado aos casos de empreitada.

Carta Magna, o qual dispõe acerca das penalidades aplicadas nos casos de descumprimento dos limites da despesa com pessoal.

Em síntese, se procura burlar a norma constitucional, tendo em vista que os contratos de terceirização de mão-de-obra, em face de sua natureza, oneram outro item do orçamento.

2.2.3. DAS CRÍTICAS PERTINENTES AO § 1º, DO ART. 18, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

2.2.3.1 DAS SUBSTITUIÇÕES

O ordenamento atinente ao parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 101/2000 tem ocasionado descontentamento à maioria dos administradores públicos e estranheza aos doutrinadores, juristas e contabilistas. Em verdade, a maior dificuldade está implicitamente direcionada à interpretação da norma frente às demais regras do sistema jurídico.

Um primeiro aspecto da norma, que merece especial atenção, diz respeito a questão da **substituição de servidores e empregados públicos por terceirização de mão-de-obra**, prevista no parágrafo em estudo.

Em verdade, não existe serviço, dentre aqueles considerados como passíveis de **terceirização**, que obrigatoriamente precise ser realizado por servidores públicos. Nesse diapasão, tais trabalhos podem ser executados tanto por

funcionários do quadro estatal quanto por empresas contratadas, desde que não exclusivos da atividade estatal²⁸.

Porém, frise-se que inexistente, em qualquer hipótese de terceirização, a necessidade da contratação de companhias prestadoras de serviço **em substituição de servidores**. Isto se dá pelo simples motivo de que os servidores públicos jamais precisariam já ter ou estar prestando aqueles serviços a fim de que haja a possibilidade de serem licitados a particulares, tendo em vista que não se tratam de atividades privativas do ente público.

Pelo acima exposto, o serviço de vigilância, ou o de manutenção de equipamento, ou o de transporte de carga, ou o de limpeza, ou o de elaboração de merenda escolar, podem todos serem executados tanto por funcionários estatais quanto por terceiros através da pactuação de contratos administrativos, eis que nenhum deles é exclusivo de servidores públicos.

Esta questão da substituição, além de erroneamente prevista no texto legal, acrescenta problemas graves no que se refere a forma de se efetivar declarações acerca destas despesas, ampliando alternativas para que os entes públicos desrespeitem seus limites de gastos com pessoal previstos nesta legislação²⁹. Isto se dá pelo simples fato de que a contratação de particulares em substituição é, segundo este ordenamento, contabilizada de uma maneira diversa da simples contratação de particulares.

²⁸ Alguns exemplos de serviços exclusivos do Poder Público são: a magistratura, o Ministério Público, a diplomacia, tributação.

²⁹ Abre-se margem para que o ente público possa até mesmo ultrapassar em dobro os limites legais de despesas terceirizáveis.

Um exemplo desta incongruência legislativa é facilmente demonstrada quando um Município desde o início contrata administrativamente, por licitação, empresas de limpeza urbana, classificando, corretamente, essa despesa como outros serviços e encargos. Já um segundo Município, que realizava a limpeza urbana inteiramente por seus funcionários, em dado momento resolve transferir parte deste serviço para empresas privadas, licitando o contrato respectivo e após entregando-o, porventura, à mesma empresa que trabalha para o primeiro Município mencionado e que, por coincidência, aqui também venceu a licitação. Nessa hipótese, que não deixa de ser muito factível, deveria o segundo Município, obedecendo as normas atinentes a Lei de Responsabilidade Fiscal, classificar a despesa com a empresa de limpeza como **outra despesa com pessoal**, enquanto no primeiro caso a classificação correta seria como **outros serviços e encargos**. Ou seja, seria uma distinção sem nenhuma lógica, eis que em ambas as situações ocorreu unicamente a terceirização da prestação do trabalho.

2.2.3.2. DA MÃO-DE-OBRA TERCEIRIZADA

Um segundo ponto relativo ao parágrafo em questão, ainda mais relevante ao meu ver, está posta dentro do âmbito trabalhista, eis que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) já manifestou o seu entendimento a respeito dos contratos de terceirização de mão-de-obra. Preliminarmente, ficou definido, através do Enunciado nº 256, que:

“Salvo os casos de trabalho temporário e de serviço de vigilância, previstos nas Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e 7.102, de 20 de junho de 1983, é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, formando-se o vínculo empregatício com o tomador de serviços”.

Posteriormente, pelo Enunciado nº 331, ampliou-se as a digressão acerca deste modelo de acordo, nos seguintes termos:

“I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/74). II – A contratação irregular de trabalhador, através de empresa interposta não gera vínculo de emprego com os Órgãos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional (art. 37, II, da CF). III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20/06/83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que este tenha participado da relação processual e conste também do título executivo judicial”.

Conforme se verifica em ambos os enunciados, trata-se apenas dos contratos de terceirização através da modalidade de fornecimento de mão-de-obra³⁰, não se fazendo referencia, em nenhum momento, aos contratos de empreitada de obra ou de serviços, os quais além de perfeitamente válidos, são disciplinados, para a Administração Pública, pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993³¹.

³⁰ Este tipo de vínculo também é denominado por parte da doutrina de contratação de trabalhadores por empresa interposta.

³¹ Lei de licitações e contratos administrativos.

Pelo entendimento consagrado nos posicionamentos jurisprudenciais a respeito da terceirização de mão-de-obra, se o contratante for a Administração Pública, a contratação é ilegal e não gera vínculo de emprego com o tomador de serviços, visto que isto constituiria ofensa ao art. 37, II³², da Constituição Federal, que exige aprovação em concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos.

Mesmo nos casos de contratação temporária prevista no art. 37, da Constituição, esta não pode ser feita por meio de interposta pessoa, com base na lei que regula o trabalho temporário³³, por manifesta ilegalidade.

Ainda, no âmbito federal, o Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, no seu art. 1º, quais as atividades que devem ser realizadas, de preferência, por execução indireta, abrangendo as de **“conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações”**.

Mesmo nestes casos do Decreto, a contratação não tem por objeto o fornecimento de mão-de-obra, mas a prestação de serviços pela empresa

³² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Inc. I – ...;

Inc. II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

³³ O dispositivo constitucional cuida da contratação de *servidor* e não de empresa.

contratada. É o que consta expressamente do art. 3º, quando determina que **“o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços”**.

Aliás, este posicionamento exposto no Decreto nº 2.271/97 também é adotado pelos Tribunais de Contas:

“Terceirização consiste na contratação de empresas prestadoras de serviços, e atualmente emprega-se este vocábulo para designar a prática adotada por muitas empresas de contratar serviços de terceiros para as suas atividades meio”.

Além disso, de acordo com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul:

“Vê-se que a terceirização, na Administração Pública, envolve um conceito de delegação a outra empresa para execução de determinado serviço ou trabalho, gerando, desse modo, atividade de execução indireta, bem definida pelo recente Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1.997”.

Portanto, o que é perfeitamente possível no âmbito da Administração Pública é a terceirização como contrato de prestação de serviços, como vem sendo feito há algum tempo, mas não a pactuação sob a forma de terceirização de mão-de-obra por manifesta ilegalidade.

2.2.3.3. OBRIGATORIEDADE DO CONCURSO PÚBLICO.

A Constituição Federal, conforme se observa do seu artigo 37, inciso II, é intransigente em relação à efetivação do princípio constitucional do concurso público, como regra para todas as admissões nos cargos da Administração Pública, vedando expressamente tanto a ausência deste postulado, quanto seu afastamento fraudulento, por meio de transferência de servidores públicos para outros cargos diversos daquele para o qual foram originalmente admitidos.

Dessa forma, as autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista estão sujeitas à regra que envolve a administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Sociedade de economia mista destinada a explorar atividade econômica está igualmente sujeita a esse princípio, que não colide com o exposto no artigo 173, § 1º, da Magna Carta.

As exceções ao princípio somente existirão com expressa previsão na própria Constituição, sob pena de nulidade. Assim, apesar de o regime de pessoal das entidades paraestatais ser o mesmo dos empregados de empresas privadas, sujeitos à CLT, às normas acidentárias e à justiça trabalhista (CF, art. 114), permanece a obrigatoriedade do postulado do concurso público, mesmo para as empresas que exerçam atividades econômicas, salvo, obviamente, para os cargos ou funções de confiança, por serem instrumento de realização concreta dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade.

A regra do concurso público, portanto, consiste em pressuposto de validade da admissão de pessoal não apenas pela administração direta e pelos entes públicos da administração indireta, mas também pelas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Importante também ressaltar que, a partir da Constituição de 1988, a absoluta imprescindibilidade do concurso público não mais se limita à hipótese singular da primeira investidura em cargos, funções ou empregos públicos, impondo-se às pessoas estatais como regra geral de observância compulsória, inclusive às hipóteses de transformação de cargos e a transferência de servidores para outros cargos ou para categorias funcionais diversas das iniciais, que, quando desacompanhadas da prévia realização do concurso público de provas ou de provas e títulos, constituem formas inconstitucionais de provimento no serviço público, pois implicam o ingresso do servidor em cargos diversos daqueles nos quais foi ele legitimamente admitido. Dessa forma, claro o desrespeito constitucional para investiduras derivadas de prova de títulos e da realização de concurso interno, por óbvia ofensa ao princípio isonômico.

Aliás, o Supremo Tribunal Federal já manifestou-se acerca do ponto em questão, afirmando que ***a Constituição Federal não permite o ingresso em cargo público – sem concurso***³⁴.

No mesmo sentido³⁵:

“O Supremo Tribunal Federal é intransigente em relação à imposição à efetividade do princípio constitucional do concurso público”.

³⁴ RTJ 165/684.

³⁵ STF – Suspensão de Segurança nº 1081-6/ES – relator Ministro Sepúlveda Pertence - Diário da Justiça, seção I, 03 de setembro de 1996, p. 31.187; Suspensão de Segurança nº 1085-9/ES – relator Ministro Sepúlveda Pertence – Diário da Justiça, seção I, 03 de setembro de 1996, p. 31.193.

Nesse diapasão, como a terceirização de mão-de-obra – prevista no parágrafo 1º do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal – não se confunde com uma terceirização de prestação de serviço, mas representa um verdadeiro ingresso na estrutura da Administração Pública sem que haja concurso público, não há outra solução a não ser adotar tal dispositivo da Lei Complementar nº 101/2000 como inconstitucional, eis que vai diretamente de encontro ao estabelecido no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao princípio do concurso público.

Pelos três aspectos anteriormente expostos e defendidos, são bastante criticáveis os termos em que foi redigido o parágrafo 1º, do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que além de praticamente admitir a possibilidade de contratos de terceirização de mão-de-obra, ao estabelecer que os valores correspondentes a eles sejam contabilizados como **outras despesas de pessoal**, também incide em outros enganos legislativos. A redação foi extremamente infeliz, exigindo uma interpretação consentânea com outras disposições do ordenamento jurídico, em especial da Constituição Federal.

2.2.4. INTERPRETAÇÃO DO PARÁGRAFO 1º, DO ART. 18, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL A PARTIR DO SISTEMA HIERÁRQUICO NORMATIVO

A ordem jurídica é formada por um sistema de normas dispostas hierarquicamente. Das inferiores, criadas por particulares (contratos) às constitucionais, forma-se aquilo que se convencionou chamar de **pirâmide jurídica**.

Nela, as normas ordenam-se segundo uma relação sintática, pela qual as inferiores recebem validade das que as encimam, até o patamar máximo que é o constitucional³⁶.

As normas subordinadas devem guardar harmonia com as superiores, sob pena de perderem sua validade. Assim, o ato interno da Administração (portaria, instrução, norma administrativa) deve buscar fundamento de validade no decreto; este, na lei; aquela na Constituição. Caso, por exemplo, o ato interno contrarie o decreto ou, este entre em confronto com a lei, ninguém poderá ser compelido a observá-los, porquanto estarão excluídos da supramencionada *pirâmide jurídica*. O mesmo ocorre com a lei, se em descompasso com a Constituição.

Conhecida a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, torna-se relativamente fácil ao intérprete ou ao aplicador do Direito dirimir qualquer conflito dentro do sistema legal. Tratando-se de normas de hierarquia diversa, prevalecerá a superior, isto é, a de mais alta hierarquia, porque, à outra, exatamente por contraditá-la, faltará validade.

Nesse diapasão, fica suficientemente claro que mesmo as normas jurídicas inferiores (atos administrativos, instruções, portarias) devem guardar sintonia com a Constituição Federal e os grandes princípios que ela alberga. Isto, porque esta ocupa, dentro do ordenamento jurídico, o patamar mais elevado, dando fundamento de validade à todas as demais normas, tendo em vista que representa o escalão de Direito positivo mais elevado.

³⁶ Era precisamente isto que Kelsen queria significar quando apregoava que “(...) **o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma**”. (KELSEN. **Teoria Pura do Direito**, vol. II, 2ª ed., tradução de João Baptista Machado. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1962, p. 02.

A Constituição, num Estado-de-Direito corresponde à lei máxima, a qual submete todos os cidadãos e os próprios Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Assim, um regramento jurídico só será considerado válido se estiver em harmonia com as normas constitucionais, eis que correspondem ao critério último de existência e validade das demais normas do sistema jurídico.

Nas Constituições rígidas, como a brasileira, as normas constitucionais legitimam toda a ordem jurídica. Ou melhor dizendo, da rigidez da Carta Magna decorre a supremacia das normas constitucionais. Desse modo, as leis, os convênios, os decretos, as portarias, os atos administrativos, as sentenças, valem, em última análise, enquanto significaram desdobramentos dos mandamentos constitucionais.

A Constituição não é um mero repositório de recomendações, a serem ou não atendidas, mas um conjunto de normas supremas que devem ser incondicionalmente observadas, inclusive pelo legislador infraconstitucional, pelo administrador público e pelo juiz.

Sendo a Constituição a **lei das leis**, todo e qualquer diploma normativo de natureza infraconstitucional deve guardar consonância com os seus princípios e preceitos sob pena de, incidindo em inconstitucionalidade, carecer de validade, configurando, assim, norma juridicamente inexistente.

Nesse sentido, cabe mencionar o posicionamento de Gomes Canotilho a respeito da tríplice perspectiva sobre a superioridade da Constituição³⁷:

“Em primeiro lugar, o direito constitucional caracteriza-se pela sua posição hierárquico normativo superior relativamente aos outros ramos

³⁷ **Direito Constitucional**, 5 ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1991, p. 141.

do direito. Esta superioridade hierárquico normativo concretiza-se e revela-se em três perspectivas: (1) as normas do direito constitucional constituem uma *lex superior* que recolhe o fundamento de validade em si própria (*autoprimazia normativa*); (2) as normas de direito constitucional são 'normas de normas' (*norma normarum*), afirmando-se como fontes de produção jurídica de outras normas (normas legais, normas regulamentares, normas estatutárias, etc.); (3) a superioridade normativa das normas constitucionais implica o princípio da conformidade de todos os actos dos poderes políticos com a constituição."

A partir desta fundamentação, inaceitável a defesa de alguns doutrinadores, como é o caso da Professora Doutora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a respeito do parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que sendo inadmissível o contrato de fornecimento de mão-de-obra, o dispositivo deve ser entendido no sentido de que, se celebrado, a despesa correspondente será levada em consideração para fins de cálculo das despesas de pessoal. Isto, porque tal posicionamento contraria toda a hierarquia das normas jurídicas, estabelecendo critérios de interpretação deslocados da **pirâmide jurídica** e, de consequência, desestabilizando o sistema normativo.

Tais teóricos não estão preocupados com a licitude ou ilicitude desse tipo de contrato diante de outros dispositivos legais e constitucionais, mas apenas e tão-somente para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo do interprete um subjetivismo exacerbado, que ultrapassa os limites de razoabilidade e segurança jurídica.

Em verdade, o melhor posicionamento acerca da matéria, baseia-se na idéia de hierarquia normativa, aduzindo que o parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 101/2000 é inócuo, eis que o poder público, por força da Constituição não pode contratar mão-de-obra para substituir servidor, tendo em vista

que a ***investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração*** (art. 37, inc. II, da Constituição Federal). Dessa forma, prática contrária é inconstitucional.

Em síntese, o dispositivo da Lei Complementar nº 101/2000 corresponde a um dispositivo inválido, não existindo juridicamente falando, dada a sua incapacidade de produzir efeitos, por causa do conflito direto que estabelece com a Constituição.

3. CONCLUSÃO

O setor público brasileiro tem passado, nos últimos anos, por grandes e profundas transformações em decorrência da alteração e regulamentação de vários dispositivos constitucionais. Note-se, a título exemplificativo, a reforma do sistema previdenciário e a reforma administrativa.

Neste contexto de inovações, tem-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual principiologicamente não foi propriamente idealizada no Brasil, mas sim elaborada a partir de inspirações em experiências estrangeiras, como as dos Estados Unidos (***Budget Enforcement Act*** e princípio de ***accountability***), a da Nova Zelândia

(*Fiscal Responsibility Act*), as do Fundo Monetário Internacional (regras de gestão pública) e a do Bloco Econômico da União Européia (Tratado de *Maastricht*)³⁸.

A Lei Complementar nº 101/2000, sancionada em 04 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, visa estabelecer regras claras e duradouras de administração pública, especialmente no setor financeiro e fiscal. Trata-se de um inovador ordenamento sobre finanças públicas, o qual tem como objetivo obter um equilíbrio econômico-financeiro auto-sustentável dentro das contas públicas, a partir da atividade primordial de limitação e controle das despesas das entidades estatais diretas e indiretas.

Esta Lei Complementar ao regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal, inserido no Capítulo II, que trata das finanças públicas, traz uma nova perspectiva de fiscalização principalmente da atividade de despesa dos entes estatais, a qual se efetua a partir de uma fixação prévia, porém dinâmica, de limites de gastos para cada pessoa administrativa, tendo em vista a parcela da receita que lhes cabe. Desse modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal preocupa-se em evitar gastos

³⁸ Nossa Lei de Responsabilidade Fiscal acabou por ser uma mescla destes sistemas, tomando por eixo quatro premissas básicas:

1 – Planejamento – Prima pelo estabelecimento de metas, limites e condições para renúncia e arrecadação de receitas e geração de despesas;

2 – Transparência – Exige a ampla divulgação do planejamento e dos resultados da gestão pública, inclusive pela Internet, e cria novas peças destinadas a este fim, como o anexo de metas fiscais, o anexo de riscos fiscais, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, bem como prevê a participação popular na elaboração orçamentária e fiscalização de sua execução.

3 – Controle – Impõe um efetivo e rigoroso controle da arrecadação e dos gastos públicos e amplia a ação de fiscalização dos Tribunais de Contas;

4 – Responsabilização – Imputa sanções administrativas ao Ente Federado, como o impedimento de receber transferências voluntárias, a proibição de contratar operações de crédito e prestação de garantias e contragarantias.

excessivos e que ultrapassem sobremaneira os patamares de arrecadação, garantindo uma maior estabilidade financeira ao país.

Indubitavelmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal tende a romper significativamente com o modelo de gestão pública existente hoje, coibindo gastos imoderados e o crescimento constante dos déficits públicos que, segundo analistas, é um dos maiores problemas do Brasil, superando, inclusive, a dívida externa.

No entanto, apesar das inquestionáveis características positivas da Lei Complementar nº 101/2000, as quais a tornam tão especial e relevante, há que se ressaltar, por outro lado, a respeito de suas incoerências.

No que tange à despesa com pessoal a Lei inova, estabelecendo tetos de gastos aos Entes e aos Poderes, com o intuito de conter as despesas de um modo geral. Contudo, dentre as diversas previsões de sua seção II, não se pode deixar de mencionar acerca do parágrafo 1º, do artigo 18, do ordenamento em questão.

Tal dispositivo, ao prever a contratação de mão-de-obra terceirizada com o intuito de substituir servidores, incorre em diversas incongruências principalmente com o sistema constitucional, entrando em confronto direto com a norma do artigo 37, inciso II, da Constituição, a qual prevê que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Além disso, não é exagero citar que o parágrafo 1º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, vai de encontro ao entendimento jurisprudencial já arraigado em vários tribunais pátrios, como é o caso do Tribunal Superior do Trabalho, através de seus enunciados sob números 256 e 331.

Certo é que existe inconstitucionalidade material no ordenamento em estudo, a qual não pode ser cumprida pelos entes públicos, justificando uma reparação imediata da norma através do Poder Judiciário, até porque, além do problema apontado não ser o único presenciado no diploma legal, o modelo que vige atualmente em nosso sistema jurídico, em se tratando de controle da constitucionalidade, é o do controle jurisdicional, em que uma determinada lei poderá ser considerada inconstitucional apenas se o Poder Judiciário assim a declarar.

Pelo exposto, percebe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser analisada com cautela e, sobretudo, em consonância com as demais normas vigentes no Brasil, em especial a Constituição Federal.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS E SILVA, Fernando Veiga. **Gestão Responsável na Administração Municipal**. Brasília: 2000.
- BULGARELLI, Waldírio. **Contratos Mercantis**. São Paulo: Editora Atlas, [s.d.], p. 133.
- CANOTILHO, Gomes. **Direito Constitucional**, 5ª ed. Coimbra: Livraria Almeida, 1991, p. 141.
- CRUZ, Flávio da (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**, 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Organizadores). **Administração Pública**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- GIOSA, Lívio Antônio. **Terceirização: Uma Abordagem Estratégica**. São Paulo: Editora Pioneira, 1997, p. 14.
- HARADA, Kiyoshi. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 9, nº 39, p. 231/235, julho/agosto de 2001.
- KELSEN. **Teoria Pura do Direito**, vol. II, 2ª ed., tradução de João Baptista Machado. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1962, p. 02.
- MARTINS, Fran. **Contratos e Obrigações Comerciais**, 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, [s.d.], p. 567.

- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, São Paulo: Saraiva, 2001.
- MARTINS, Sergio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. São Paulo: Editora Malheiros, 1995, p. 104.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71/93, julho/setembro de 2000.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Gestão Fiscal Responsável – Teoria e Prática da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Curitiba: JM Editora, 2001.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Responsabilidade Fiscal**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Despesa Total com Pessoal – O Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Doutrina ADCOAS**, [s./l.], v. 5, nº 2, p. 52/53, [s.d.].
- RIGOLIN, Ivan Barbosa. Serviço Terceiro não É, Nunca Foi nem Jamais Será Despesa de Pessoal – O Insólito e Absurdo § 1º do Art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Doutrina ADCOAS**, [s./l.], v. 4, nº 11, p. 380/383, [s.d.].
- SALLES, Sergio Luiz Monteiro. Notas à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 9, nº 39, p. 206/219, julho/agosto de 2001.

SANTOS, Armênio de Oliveira; GARRIDO, Elena Pacita Lois; ROSA, Margere. Responsabilidade Fiscal: Um Marco na Administração Pública. **Revista de Estudos Tributários**, [s./l.], nº 16, p. 128, novembro e dezembro/2000.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 699.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**. vol. V (o orçamento na Constituição), 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 42.

5. ANEXOS

Anexo 1 – Lei Complementar nº 101, 04 de maio de 2000.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 04 DE MAIO DE 2000.

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

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar

CAPÍTULO I**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

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

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

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

§ 3º Nas referências:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II DO PLANEJAMENTO

Seção I

Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

Seção II

Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

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

I - disporá também sobre:

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

c) (VETADO)

d) (VETADO)

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

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

II - (VETADO)

III - (VETADO)

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

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

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

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

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

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

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

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

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

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

Seção III

Da Lei Orçamentária Anual

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

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

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

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

a) (VETADO)

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

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

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

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

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

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

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

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

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

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

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

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

Seção IV

Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

DA RECEITA PÚBLICA

Seção I

Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. 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.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Seção II

Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

CAPÍTULO IV

DA DESPESA PÚBLICA

Seção I

Da Geração da Despesa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção II

Das Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

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

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

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

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

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

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

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

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

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

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

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

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita

corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

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

II - na esfera estadual:

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

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

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

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

III - na esfera municipal:

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

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

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

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

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

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

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

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

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

III - no Poder Judiciário:

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

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

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

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

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

§ 6º (VETADO)

Subseção II

Do Controle da Despesa Total com Pessoal

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

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

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

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

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

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

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

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

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

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

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

Seção III

Das Despesas com a Seguridade Social

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

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

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

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

CAPÍTULO V

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições próprias, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

CAPÍTULO VII

DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

Seção I

Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: 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;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

Seção II

Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Seção III

Da Recondução da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

Seção IV

Das Operações de Crédito

Subseção I

Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

Subseção II

Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Subseção III

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

Subseção IV

Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

Seção V

Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

Seção VI

Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

CAPÍTULO VIII

DA GESTÃO PATRIMONIAL

Seção I

Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

Seção II

Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

Seção III

Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

CAPÍTULO IX

DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Seção I

Da Transparência da Gestão Fiscal

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

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

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

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

Seção II

Da Escrituração e Consolidação das Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Estados, até trinta e um de maio.

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

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

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

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

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

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

II - demonstrativos da execução das:

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

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

c) despesas, por função e subfunção.

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

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

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

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

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

III - resultados nominal e primário;

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

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

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

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

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

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

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

I - da limitação de empenho;

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

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

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

I - Chefe do Poder Executivo;

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

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

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

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

Art. 55. O relatório conterá:

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

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

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

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

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

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

- 1) liquidadas;
- 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso

II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de

caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram

cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

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

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

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

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

Seção V

Das Prestações de Contas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção VI

Da Fiscalização da Gestão Fiscal

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

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

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

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

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

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

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

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

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

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

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

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

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

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

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

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

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

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

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

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

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

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

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

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

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

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

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

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

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

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

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

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

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de

desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

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

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

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

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

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

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

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

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

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

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República

ÍNDICE

Termo de Aprovação	ii
Sumário	iii
Resumo	iv
1. Introdução	01
2. PARTE 1 – A Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas de pessoal relativas a terceirização de mão-de-obra	03
2.1. A lei de Responsabilidade Fiscal	03
2.1.1. Experiências estrangeiras	03
2.1.2. Princípios informadores da lei	06
2.1.2.1. Princípios gerais	06
2.1.2.2. Princípios setoriais	09
2.1.3. Objetivos da lei	11
2.2. Das despesas de pessoal relativas à terceirização de mão-de-obra	13
2.2.1. Despesas de pessoal	13
2.2.2. Do § 1º do artigo 18. da Lei Complementar nº 101/2000	17

	63
2.2.3. Das críticas pertinentes ao §1º, do artigo 18, da Lei Complementar nº 101/2000	22
2.2.3.1. Das substituições	22
2.2.3.2. Da mão-de-obra terceirizada	24
2.2.3.3. Obrigatoriedade do concurso público	27
2.2.4. Interpretação do § 1º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir do sistema hierárquico normativo	30
3. Conclusão	34
4. Referências Bibliográficas	38
5. Anexos	41
5.1. Anexo 1	41
Índice	62