

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Geração de Despesa

José Wilson Pereira de Lima Júnior [1]

Resumo

A Lei Complementar nº 101/200, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando a ação planejada e transparente, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Uma das tarefas ativas da gestão governamental é o planejamento. As principais estratégias são definidas pelo planejamento, no caso do governo federal, visando orientar o rumo desejável para o país. A geração de despesa se refere ao aumento de despesa por meio de criação, aperfeiçoamento ou expansão de ação governamental. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e 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. Para tal fim, foi utilizada para averiguação das informações pesquisa da legislação referente ao tema e o levantamento bibliográfico acerca o assunto.

Palavras-chave: Administração Pública. Orçamento Público. Geração de Despesas.

1. Introdução

A proposta deste artigo é reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deve se organizar no que se refere ao orçamento público e a geração de despesa se refere ao aumento de despesa por meio de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

Este artigo aborda o assunto do orçamento público da União e a geração de despesa se refere ao aumento de despesa por meio de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental em uma esfera ampla.

Para efetivação deste artigo foram realizados levantamentos da legislação referente ao assunto e um levantamento bibliográfico sobre orçamento público no Brasil.

¹ Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO).

2. A Geração de Despesa

As normas basilares do Direito Financeiro são a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 – CTN, Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 – LRF e o Decreto no 93.872, de 24 de dezembro de 1986.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) determina, nos incisos I e II do art. 24, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente acerca do direito financeiro e o orçamento público.

De acordo com Brasil (2017), uma das tarefas ativas da gestão governamental é o planejamento. As principais estratégias são definidas pelo planejamento, no caso do governo federal, visando orientar o rumo desejável para o país.

A geração de despesa se refere ao aumento de despesa por meio de criação, aperfeiçoamento ou expansão de ação governamental. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que a geração ou assunção de obrigações que não atendam o disposto nos Arts. 16 e 17 serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público.

A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa, com as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e 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.

O Art. 16, § 1º, da LRF (Lei Complementar nº 101/2000), define despesa adequada com a LOA e despesa compatível com PPA e LDO.

A Despesa adequada com a LOA é a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidas 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.

A Despesa compatível com PPA e LDO é a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Ressalva-se dessas determinações a despesa considerada irrelevante, de acordo com o que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, conforme previsto o Art. 16, § 3º, da LRF.

Essas normas constituem condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras, bem como para desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da CF/1988 (Art. 16, § 4º, da LRF).

3. Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Com relação ao tema geração de despesas, temos que algumas despesas são consideradas com maior potencial para causar danos ao equilíbrio das contas públicas do que outras. Para essas, a LRF estabeleceu regras mais rígidas para que se realizem ou sejam aumentadas, especialmente aquelas que se prolongarem por mais de dois exercícios, como as despesas obrigatórias de caráter continuado.

Considera-se obrigatória de caráter continuado é 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. Por exemplo, o aumento da remuneração de servidores públicos.

A despesa é classificada em duas categorias econômicas: Despesas Orçamentárias Correntes e a Despesas Orçamentárias de Capital.

Despesas Orçamentárias Correntes: classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Exemplos: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, aquisição de material de consumo, pagamento de diárias etc.

Despesas Orçamentárias de Capital: classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Exemplos: investimentos, como a construção de aeroportos; inversões financeiras, como a aquisição de um prédio já em utilização; amortização da dívida etc.

São exigências para criação ou aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado os atos que criarem as despesas ou as aumentarem deverão ser

instruídos com estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstração da origem dos recursos para seu custeio, comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO, tal comprovação, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do PPA e da LDO e compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Já a prorrogação de despesa criada por prazo determinado considera-se aumento da despesa.

A despesa obrigatória de caráter continuado não será executada antes da implementação das medidas referidas, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. Logo, o administrador público deverá implementar essas medidas antes da criação ou do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado.

As despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da CF/1988 estão excluídas dessas regras. Tal inciso versa sobre a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices da remuneração dos servidores e do subsídio de membro de Poder, de detentor de mandato eletivo, de Ministros de Estado e de Secretários Estaduais e Municipais. É uma revisão para manter o poder de compra; logo, reajustes para aumentar o poder aquisitivo, como os que ocorrem em percentuais acima da inflação do período, devem seguir as regras da LRF.

Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 16 e 17 da LRF, desde que a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública (Art. 65, § 1º, III, da LRF).

4. Despesa com Pessoal

A finalidade da LRF é a ação planejada e transparente, tendo o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Os meios utilizados para se atingir este objetivo são o cumprimento de metas de receitas e despesas e obediência a limites e condições para a dívida pública e gastos com pessoal. Assim, a finalidade da LRF é disciplinar a gestão dos recursos públicos, atribuindo maior responsabilidade aos administradores públicos.

Para os efeitos da LRF, entende-se como despesa total com pessoal é 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 (Art. 18, caput, da LRF).

A preocupação gerada diante do excesso de despesas com pessoal é objeto de maior detalhamento por meio da LRF. As despesas com pessoal são sempre despesas correntes.

As despesas consideradas como indenizatórias não são consideradas espécies remuneratórias, logo não entram no cálculo do percentual de despesas com pessoal. Exemplo: auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, ajuda de custo para o militar removido para outra cidade etc.

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”.

5. Limites para as Despesas com Pessoal

Uma novidade da LRF, em relação às leis anteriores de limites para despesas com pessoal, é que os poderes e as três esferas de governo estão envolvidos nos limites. A limitação visa permitir ao gestor público que atenda as demandas da população como, por exemplo, saúde e educação, e não comprometa quase toda sua receita com pagamento de despesas com pessoal.

O conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) é importante porque a despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. Para a apuração da despesa total com pessoal,

será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, XI, da CF/1988 (o qual trata do teto de remuneração no serviço público).

No regime de competência, as receitas e despesas são contabilizadas quando são comprometidas (fato gerador da despesa), independentemente do momento que as receitas entram ou as despesas saem do caixa. Por exemplo, se eu compro um produto em novembro (fato gerador da despesa) e pago em dezembro, no regime de competência a despesa seria contabilizada em novembro, pois foi o mês em que ocorreu o comprometimento da despesa. A alteração acrescentou que o regime de competência para a apuração das despesas com pessoal deve ser adotado independentemente de empenho. Ou seja, o empenho pode coincidir com o mês adotado considerando o regime de competência; entretanto, se isso não ocorrer, o que deve ser considerado é o mês de competência, mesmo se o empenho tiver ocorrido em outro mês.

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%.

II – Estados: 60%.

III – Municípios: 60%.

No regime de competência, as receitas e despesas são contabilizadas quando são comprometidas (fato gerador da despesa), independentemente do momento que as receitas entram ou as despesas saem do caixa. Por exemplo, no regime de competência, adotado para apuração das despesas com pessoal, o décimo terceiro salário devido aos servidores públicos deve entrar no cômputo do total de despesas de pessoal do exercício a que se refira (fato gerador da despesa), ainda que o pagamento seja efetuado, por exemplo, somente no mês de janeiro.

Na despesa total com pessoal, para fins de verificação dos limites definidos na LRF, não serão computadas as despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados, relativas a incentivos à demissão voluntária, com convocação extraordinária do Congresso Nacional (a Emenda Constitucional 50/2006 vedou o pagamento de parcela indenizatória em razão de convocação do Congresso Nacional), decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18, 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 CF/1988 e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19. Nesses casos, as despesas desses entes não são pagas com suas próprias receitas e sim da União e com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da CF/1988, quanto à parcela custeada por recursos provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da CF/1988 e de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência.

A repartição dos limites globais do art. 19 – União (50%), estados (60%), municípios (60%) – não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

a) 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União.

b) 6% para o Judiciário.

c) 40,9% para o Executivo, destacando-se 3% 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 (acabei de citá-los no rodapé da página anterior), repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada uma destas competências, em percentual da RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF.

d) 0,6% para o Ministério Público da União.

II – na esfera estadual:

a) 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado.

b) 6% para o Judiciário.

c) 49% para o Executivo.

d) 2% para o Ministério Público dos Estados.

Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, o percentual definido para o Legislativo será de 3,4% e do Executivo será de 48,6%, o que corresponde, respectivamente, a acréscimo e redução de 0,4%.

III – na esfera municipal:

a) 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver.

b) 54% para o Executivo.

Há apenas dois Tribunais de Contas do Município, pois há vedação constitucional para a instituição de Cortes de Contas municipais, ressalvados os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e o do Rio de Janeiro, criados antes da CF/1988. Tais Tribunais têm competência para processar e julgar contas exclusivamente do município onde foi criado e não dos outros municípios do Estado.

Porém, não há impedimento para que o Estado institua Tribunais de Contas dos Municípios, para apreciar e julgar exclusivamente as contas dos municípios integrantes de seu território. Mas há apenas três Tribunais de Contas dos Municípios (Bahia, Pará e Goiás). Os municípios dos outros estados que não possuem Tribunais de Contas dos Municípios estão sob a jurisdição dos Tribunais de Contas Estaduais.

Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, o limite será repartido entre seus ramos proporcionalmente à média das despesas com pessoal, em percentual da RCL, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação da LRF (1997 a 1999). Por exemplo, o Poder Judiciário do estado X teve como médias nesses três anos as despesas divididas por três órgãos de tamanho diferentes, A, B e C, na proporção, respectivamente, de 20%, 30% e 50% do gasto com pessoal desse Judiciário Estadual. Como a partir da LRF o limite é de 6% da RCL para o Judiciário desse Estado, o rateio do limite será da seguinte forma em relação à RCL: 1,2% para o órgão A; 1,8% para o órgão B e 3% para o órgão C.

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos. Para tais fins, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos no art. 20 da LRF.

Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das

despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

A CF/1988 também trata do assunto despesas com pessoal. Segundo o art. 169, a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, que é exatamente o que estudamos na LRF, por isso nesta aula começamos o estudo da Lei antes da CF/1988.

Todos os entes estão sujeitos aos limites de despesas com pessoal previstos em lei complementar. Além disso, o § 2º determina que decorrido o prazo estabelecido na Lei Complementar, ou seja, na LRF, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

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

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

II – Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O inciso I determina que para aumentar as despesas com pessoal deve haver dotação na LOA suficiente para atender as despesas já existentes e ainda aos novos acréscimos. Isso deve ser prévio, ou seja, antes de o aumento ser efetivamente colocado em prática.

O inciso II determina que para aumentar as despesas com pessoal deve haver autorização específica na LDO. Entretanto, para apenas esse inciso II, há uma ressalva: as empresas públicas e as sociedades de economia mista não exigem autorização específica na LDO para aumentar suas despesas com pessoal.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou os arts. 21 e 65 da LRF e deu outras providências. O nosso foco agora será o art. 21. É importante frisar que as alterações do arts. 21 e 65 não são temporárias, ou seja, não são aplicadas apenas no caso da Covid-19.

Conforme a LRF, é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências de acompanhamento, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16), as exigências para a criação das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17), O disposto no inciso XIII do art. 37 da CF/1988, as exigências do § 1º do art. 169 da CF/1988 e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

A LRF deixa bastante claro que não poderá ser aprovada, editada ou sancionada, por diversos chefes de Poder ou Órgão, qualquer norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Ou, ainda, resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. Note que há uma responsabilidade conjunta dos demais Poderes ou órgãos com os gastos que, no fim das contas, sobrecarregam o mandato do Poder Executivo.

Para fins do disposto neste artigo 21 da LRF, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da CF/1988 (já tratamos do tema nesse tópico) ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos para as despesas com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre. O relatório de gestão fiscal, de periodicidade quadrimestral, conterà comparativo com os limites de que trata a LRF do montante da despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas.

Vale ressaltar que, de acordo com a CF/1988, a regra é que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, com algumas ressalvas constitucionais, nas quais não se inclui a redução consensual dos respectivos vencimentos.

Relembro que a CF/1988 veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas

com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Compete aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão e alertá-los quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassar 90% do limite (limite de alerta).

O limite de alerta ocorre quando os Tribunais de Contas constatam que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite, não havendo nenhuma sanção ou vedação, apenas um alerta. Já o limite prudencial ocorre quando a despesa total com pessoal excede a 95% do limite, incorrendo em diversas vedações para o Poder ou órgão que ultrapassar tal percentual.

Caso a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite (limite prudencial), são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

- 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 geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

- Criação de cargo, emprego ou função.

- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

- 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.

- Contratação de hora extra, salvo no caso das situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias e no caso de convocação extraordinária do Congresso Nacional (relembro que a EC 50/2006 vedou o pagamento de parcela indenizatória em razão de convocação do Congresso Nacional)

Caso a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão, ultrapassar os limites definidos (limite ultrapassado), sem prejuízo das medidas previstas no limite prudencial (citadas acima), 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 CF/1988.

Por conseguinte, para o cumprimento dos limites estabelecidos com base no que estudamos na LRF, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios adotarão as seguintes providências (são os §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/1988):

- Redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. - Exoneração dos servidores não estáveis.

- Exoneração de servidor estável, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação desse dispositivo). O servidor que perder o cargo fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão não poderá:

- Receber transferências voluntárias, ressalvadas as destinadas à saúde, à educação e à assistência social. - Obter garantia, direta ou indireta, de outro ente.

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

Os dispositivos trazem duas alterações importantes decorrentes da Lei Complementar 178/2021:

- As proibições abarcavam todo o ente se não alcançada a redução das despesas com pessoal no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso. Agora, a proibição é específica para o Poder ou órgão e não para todo o ente.

- A vedação para a realização de operações de crédito se não alcançada a redução das despesas com pessoal no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso tinha como exceção as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária; agora, a exceção é para o pagamento da dívida mobiliária.

6. Exceções aos Prazos para Redução das Despesas com Pessoal e Despesas com a Seguridade Social

Estas são as exceções aos prazos do art. 23 da LRF para a redução das despesas com pessoal: Aplicação Imediata, Suspensão e Duplicação.

APLICAÇÃO IMEDIATA: as restrições são aplicadas imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão.

SUSPENSÃO: na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos estados e municípios; enquanto perdurar a situação, serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no artigo.

DUPLICAÇÃO: já em caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos do artigo serão duplicados. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres. Nessa hipótese, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no limite prudencial (citadas em tópicos anteriores).

Não se aplicam as restrições previstas não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10%, em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União e diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.

A exceção não se aplica se a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

Nenhum benefício ou serviço relativo à Seguridade Social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, atendidas ainda as exigências do art. 17, o qual trata das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A Seguridade Social compreende o benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

No entanto, fica dispensado da compensação referida no art. 17 (dentre outros, o aumento permanente de receita e a redução permanente de despesa) o aumento de despesa decorrente de reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real (art. 24, § 1º, III, da LRF).

7. Considerações Finais

A proposta deste artigo foi reunir um elenco possível de referenciais legais que apresentem de modo geral como a União deve se organizar no que se refere ao

orçamento público e a geração de despesa se refere ao aumento de despesa por meio de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

Além do mais, sugere-se o desenvolvimento de estudos e pesquisas adicionais com o objetivo de aprofundar as questões abordadas neste artigo.

8. Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01.04.2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 01.04.2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 01.04.2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01.04.2022.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Brasília, 2017. Disponível: <http://www.orcamentofederal.gov.br> . Acesso em: 01.04.2022.