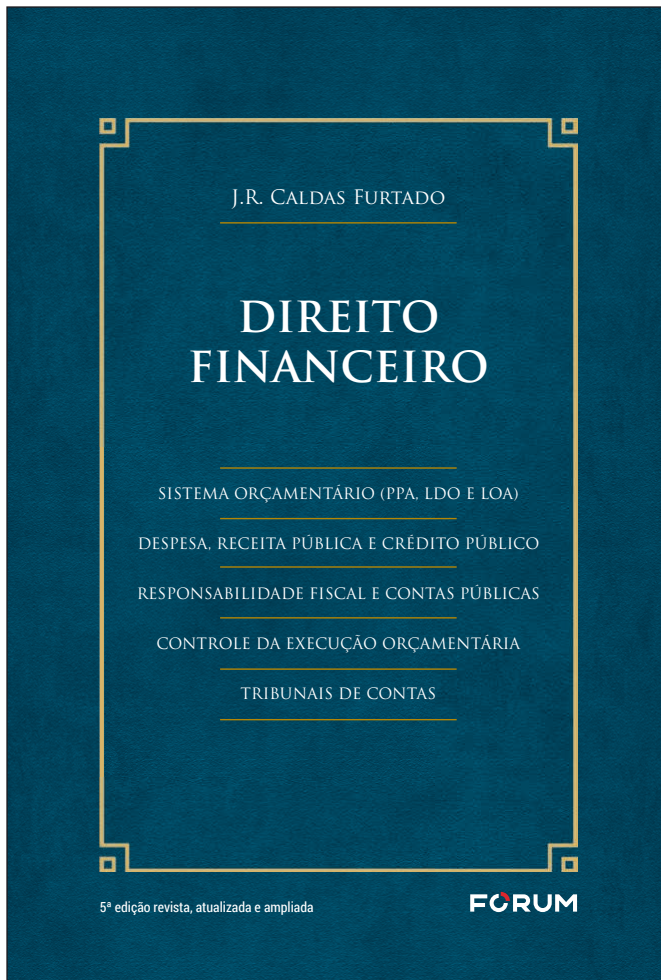


J.R. CALDAS FURTADO



DIREITO FINANCEIRO

5ª edição revista, ampliada e atualizada

Área específica

DIREITO FINANCEIRO

Áreas afins

ÁREAS DO SETOR PÚBLICO
CORRELACIONADAS AO SISTEMA
ORÇAMENTÁRIO, TAIS COMO:
CONTABILIDADE PÚBLICA,
ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO E
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Público-alvo/consumidores

A OBRA, QUE JÁ ESTÁ NA 5ª EDIÇÃO, TEM
SIDO BEM ACOLHIDA EM SEGMENTOS
VARIADOS, ALCANÇANDO TÉCNICOS,
ACADÊMICOS E PARTICIPANTES
DE CONCURSOS PÚBLICOS.

Este livro bem reflete o estágio ora vivenciado pelo Direito Financeiro. Com o advento da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar nº 135/10 (Lei da Ficha Limpa), que alterou as regras referentes à inelegibilidade por rejeição de contas, as atenções voltaram-se para a atuação dos Tribunais de Contas, que têm o Direito Financeiro no foco de sua atividade.

Fruto da experiência profissional do autor nas áreas técnica e acadêmica, esta obra incorpora vasta pesquisa doutrinária e está fundamentada em grande quantidade de referências jurisprudenciais. O uso de linguagem simples, clara e objetiva, associado ao emprego de recursos didáticos (esquemas, gráficos e quadros), coloca o Direito Financeiro ao alcance de todos.

Desse modo, este livro será útil não somente aos estudantes e operadores do Direito, mas também a todos os que militam no setor público, em áreas correlacionadas ao sistema orçamentário, tais como: Contabilidade, Economia e Administração.

FORMATO: 17 X 24 cm
CÓDIGO: 10002973

F992d Furtado, J.R. Caldas
Direito financeiro / J.R. Caldas Furtado. 5. ed. rev. ampl. e atual. – Belo Horizonte :
Fórum, 2021.

687 p.

1ª e 2ª edição publicadas com o título: Elementos de direito financeiro.

ISBN 978-65-5518-073-2

1. Direito financeiro. 2. Administração Pública. 3. Contabilidade pública. I. Título.

CDD: 341.38

CDU: 336(81)

J.R. Caldas Furtado

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

Professor adjunto de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário da UFMA.

Mestre em Direito pela UFPE.

Pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP.

Ex-Auditor Substituto de Conselheiro do TCE-MA.

Ex-Auditor Fiscal da Receita Federal.

Ex-Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	23
NOTA À 5ª EDIÇÃO	29
NOTA À 4ª EDIÇÃO	31
NOTA À 3ª EDIÇÃO	33
NOTA À 2ª EDIÇÃO	35
NOTA À 1ª EDIÇÃO	37
CAPÍTULO 1	
O QUE É O DIREITO FINANCEIRO?	39
1.1 A atividade financeira do Estado	39
1.2 A ciência das finanças	40
1.3 O Direito Financeiro	41
1.3.1 Conceito	41
1.3.2 Importância	42
1.3.3 Autonomia	43
1.3.4 Relacionamento com os outros ramos do Direito	44
1.4 Distinção entre Direito Financeiro e Direito Tributário	45
1.5 Competência legislativa em matéria de Direito Financeiro	47
1.5.1 Conceito de <i>normas gerais</i>	47
1.5.2 A competência legislativa concorrente	50
1.5.2.1 Preâmbulo	50
1.5.2.2 Competência concorrente não cumulativa ou suplementar	51
1.5.2.3 Competência concorrente cumulativa	53
1.6 Considerações finais	54
CAPÍTULO 2	
SISTEMA ORÇAMENTÁRIO	55
2.1 Orçamento público	55
2.1.1 Conceito	55
2.1.2 Natureza jurídica	57
2.1.2.1 Preâmbulo	57
2.1.2.2 Divergências doutrinárias no Direito europeu	57
2.1.2.3 Natureza jurídica do orçamento no Brasil	59
2.1.3 Importância	60
2.1.3.1 Preâmbulo	60
2.1.3.2 Funções do orçamento	62
2.1.3.3 Planejamento e orçamento	65
2.1.3.4 Federalismo e orçamento	66
2.1.3.5 Democracia e orçamento	70
2.1.4 Espécies de orçamento	74
2.2 Princípios orçamentários	74
2.2.1 Preâmbulo	74
2.2.2 Princípio da legalidade	76
2.2.3 Princípio da unidade	81
2.2.4 Princípio da universalidade	82
2.2.5 Princípio da anualidade	87
2.2.6 Princípio da proibição de estornos de verbas	90
2.2.7 Princípio da não vinculação da receita de impostos	91
2.2.8 Princípio da exclusividade	97
2.2.9 Princípio do equilíbrio orçamentário	99
2.2.10 Princípio da programação	102
2.2.11 Princípio da discriminação ou especialização	103

CAPÍTULO 3

AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	107
3.1 Noções	107
3.2 O caráter das leis orçamentárias.....	107
3.2.1 Considerações iniciais.....	107
3.2.2 Desmistificando a questão.....	109
3.3 O plano plurianual	112
3.3.1 Disposições constitucionais.....	112
3.3.2 Princípios básicos que norteiam o plano plurianual	114
3.3.3 Vigência e prazos do plano plurianual.....	115
3.4 As diretrizes orçamentárias	116
3.4.1 Disposições constitucionais.....	116
3.4.2 A lei de diretrizes orçamentárias e a LRF	117
3.4.2.1 Primeiras informações	117
3.4.2.2 Anexo de metas fiscais, anexo de riscos fiscais e anexo específico da União.....	120
3.4.3 Vigência e prazos da lei de diretrizes orçamentárias	124
3.5 O orçamento anual	125
3.5.1 Disposições constitucionais.....	125
3.5.2 Conteúdo e forma da proposta orçamentária, segundo a Lei nº 4.320/64	126
3.5.3 A lei orçamentária anual e a LRF	127
3.5.4 A vigência e os prazos da lei orçamentária anual	129
3.6 Crédito orçamentário, dotação orçamentária e verba	130
3.7 Ciclo orçamentário	131
3.7.1 Preâmbulo.....	131
3.7.2 Elaboração do projeto de lei orçamentária	131
3.7.3 Tramitação do projeto de lei orçamentária no Poder Legislativo	133
3.7.3.1 O processo legislativo	133
3.7.3.2 A comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização	134
3.7.3.3 As audiências públicas.....	135
3.7.3.4 Emendas ao projeto de lei orçamentária	135
3.7.3.5 Aprovação, promulgação e publicação da lei orçamentária	141
3.7.3.6 Veto de despesas e uso dos recursos correspondentes	143
3.7.4 Execução do orçamento aprovado	145
3.7.4.1 Unidade orçamentária, unidade administrativa e descentralização orçamentária.....	145
3.7.4.2 Execução orçamentária e financeira.....	146
3.7.4.3 Quadro de cotas trimestrais, programação financeira e cronograma de desembolso	148
3.7.4.4 Contingenciamento de despesa.....	150
3.7.4.5 A <i>Reserva de Contingência</i>	152
3.7.4.6 Regras da LRF para a execução orçamentária e financeira	154
3.7.4.7 A relativa rigidez orçamentária.....	154
3.7.5 Controle da execução do orçamento público	155
3.8 O problema da não aprovação do orçamento anual	156
3.8.1 Preâmbulo.....	156
3.8.2 As quatro alternativas propostas	156
3.8.3 Reflexões	160
3.9 Alterações orçamentárias	161
3.9.1 Preâmbulo.....	161
3.9.2 Créditos adicionais	164
3.9.2.1 Conceito	164
3.9.2.2 Classificação	165
3.9.2.3 Autorização e abertura de créditos adicionais suplementares e especiais.....	165
3.9.2.4 Autorização e abertura de créditos extraordinários	168
3.9.2.5 Vigência plurianual dos créditos adicionais especiais e extraordinários.....	170
3.9.3 Estorno de verbas	171
3.9.3.1 Preâmbulo.....	171
3.9.3.2 Remanejamentos, transposições e transferências.....	172
3.9.3.3 Últimas considerações	175

CAPÍTULO 4

DESPESA PÚBLICA	179
4.1 Conceito	179
4.2 Despesa orçamentária e despesa extraorçamentária.....	179
4.3 Despesa obrigatória e despesa discricionária.....	180
4.4 Classificação da despesa quanto ao local da realização; à esfera de governo; à regularidade; à existência de dotação específica; à afetação patrimonial; à dependência da execução orçamentária.....	181
4.5 A classificação da Lei nº 4.320/64	182
4.5.1 As duas categorias econômicas da despesa.....	182
4.5.2 Despesas correntes	183
4.5.2.1 Conceito	183
4.5.2.2 Despesas de custeio.....	183
4.5.2.3 Transferências correntes	183
4.5.3 Despesas de capital	184
4.5.3.1 Conceito	184
4.5.3.2 Investimentos	184
4.5.3.3 Inversões financeiras	185
4.5.3.4 Transferências de Capital	186
4.6 A classificação atualmente adotada no país	186
4.6.1 Preâmbulo.....	186
4.6.2 Classificação por esfera orçamentária	187
4.6.3 Classificação institucional	188
4.6.4 Classificação funcional-programática.....	188
4.6.4.1 As duas classificações independentes	188
4.6.4.2 Projetos, atividades e operações especiais	189
4.6.5 Classificação por natureza de despesa	190
4.6.5.1 Categorias econômicas, grupos de natureza da despesa e elementos de despesa.....	190
4.6.5.2 Modalidades de aplicação	191
4.6.5.3 A estrutura do código da natureza da despesa.....	192
4.6.6 Os identificadores e as especificações de fontes de recursos utilizados na esfera federal.....	193
4.6.7 A estrutura completa do código da programação orçamentária.....	194
4.7 Fundos especiais	196
4.8 Transferências de recursos	198
4.8.1 Transferências intergovernamentais.....	198
4.8.1.1 Preâmbulo.....	198
4.8.1.2 Transferências compulsórias (constitucionais e legais).....	199
4.8.1.3 Transferências voluntárias	202
4.8.1.4 A definição da competência jurisdicional no controle das transferências intergovernamentais	204
4.8.2 Transferências a instituições públicas ou privadas.....	209
4.8.2.1 Subvenções sociais, contribuições correntes, subvenções econômicas, auxílios e contribuições de capital	209
4.8.2.2 Disposições legais sobre transferências a instituições privadas	211
4.9 Exercício financeiro	213
4.10 Estágios da despesa pública.....	213
4.10.1 Preâmbulo.....	213
4.10.2 Empenho.....	214
4.10.2.1 Generalidades	214
4.10.2.2 Empenho ordinário, empenho por estimativa e empenho global.....	216
4.10.2.3 Anulação de despesas empenhadas	217
4.10.3 Liquidação	217
4.10.4 Pagamento	218
4.11 Regime de execução da despesa orçamentária	218
4.11.1 Noções	218
4.11.2 Reconhecimento da despesa orçamentária.....	220
4.11.3 Reflexões	221
4.12 Regime de adiantamento (suprimento de fundos).....	223
4.13 Restos a pagar	224
4.14 Despesas de exercícios anteriores	226

4.15	Regime dos precatórios.....	228
4.15.1	Conceito de precatório.....	228
4.15.2	Data para recebimento dos precatórios pelo Tribunal que proferir a decisão exequenda.....	230
4.15.3	Dotações orçamentárias para pagamento de precatórios.....	232
4.15.4	Respeito à precedência cronológica de apresentação dos precatórios	232
4.15.5	Débitos de natureza alimentícia.....	233
4.15.6	Compensação de precatórios com dívidas perante a Fazenda Pública.....	235
4.15.7	Compra de imóveis públicos com precatórios.....	235
4.15.8	Cessão de precatórios.....	235
4.15.9	Parcelamento de precatórios.....	236
4.15.10	Descumprimento de precatórios.....	238
4.15.11	Sequestro de quantia para satisfação do débito.....	238
4.15.12	Pagamento de obrigações de pequeno valor	240
4.15.13	Fracionamento do valor da execução	241
4.15.14	Responsabilidade do Presidente do Tribunal competente para o pagamento do precatório	241
4.15.15	Comprometimento mensal da RCL com pagamento de precatórios e RPV precatórios.....	242
4.15.16	O regime especial de pagamento de precatórios.....	243
4.15.16.1	Previsão constitucional.....	243
4.15.16.2	As normas do regime especial.....	245
4.15.16.3	Vigência do regime especial.....	249
4.15.16.4	Convalidação de cessões e compensações de precatórios com tributos.....	249
4.15.17	Considerações finais.....	249
4.16	Aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino	251
4.16.1	O limite mínimo determinado pela Constituição Federal.....	251
4.16.2	Intervenção nos Estados, Distrito Federal ou Municípios que não aplicarem o mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino.....	255
4.16.3	Utilização e controle dos recursos do Fundeb.....	257
4.16.3.1	Noções.....	257
4.16.3.2	A conta bancária especial de Estados, Distrito Federal e Municípios	258
4.16.3.3	Definição de despesas com <i>manutenção e desenvolvimento do ensino</i> (MDE).....	258
4.16.3.4	Percentual mínimo destinado à remuneração dos profissionais do magistério	260
4.16.3.5	O controle social e os conselhos do Fundeb	262
4.16.3.6	Atuação do controle interno, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.....	265
4.17	Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde	266
4.17.1	Noções.....	266
4.17.2	O limite mínimo exigido pela Constituição Federal.....	267
4.17.2.1	Primeiras linhas	267
4.17.2.2	A aplicabilidade do artigo 198, §2º, da Constituição Federal	268
4.17.2.3	Os recursos mínimos da União.....	269
4.17.2.4	Os recursos mínimos dos Estados e Distrito Federal.....	270
4.17.2.5	Os recursos mínimos dos Municípios	271
4.17.3	Intervenção nos Estados, Distrito Federal ou Municípios que não aplicarem o mínimo em ações e serviços de saúde	272
4.17.4	Retenção das transferências constitucionais dos entes federados que não aplicarem o mínimo em saúde.....	272
4.17.5	As ações e serviços públicos de saúde.....	274
4.17.5.1	Disposições constitucionais.....	274
4.17.5.2	Diretrizes da Lei nº 8.080/90.....	275
4.17.5.3	A definição da Lei Complementar nº 141/12.....	277
4.17.6	Gestão dos recursos dos fundos de saúde	280
4.17.6.1	A característica de unidade orçamentária e gestora.....	280
4.17.6.2	A conta bancária especial de Estados, Distrito Federal e Municípios	280
4.17.6.3	Apropriação das despesas realizadas com saúde.....	281
4.17.7	A participação da iniciativa privada.....	282
4.18	Aplicação de recursos em ações de assistência social	282
4.18.1	A Política Nacional de Assistência Social	282
4.18.1.1	Primeiras informações	282

4.18.1.2	Objetivos, princípios, diretrizes e usuários.....	283
4.18.2	Organização das ações de assistência social.....	284
4.18.2.1	O Sistema Único de Assistência Social	284
4.18.2.2	Os tipos de proteção.....	285
4.18.2.3	Competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios	285
4.18.2.4	Os conselhos de assistência social.....	287
4.18.3	Benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social	289
4.18.3.1	O benefício de prestação continuada.....	289
4.18.3.2	Os benefícios eventuais.....	289
4.18.3.3	Os serviços socioassistenciais	289
4.18.3.4	Os programas de assistência social.....	289
4.18.3.5	Os projetos de enfrentamento da pobreza.....	290
4.18.4	Gestão e controle dos fundos de assistência social.....	291
4.18.4.1	O órgão gestor.....	291
4.18.4.2	A característica de unidade orçamentária dos fundos.....	291
4.18.4.3	A conta bancária especial de Estados, Distrito Federal e Municípios	291
4.18.4.4	Controle e acompanhamento da utilização dos recursos dos fundos	292
4.18.4.5	O relatório anual de gestão	292
4.18.4.6	Prestação de contas dos fundos de assistência social.....	292
4.19	Os limites das despesas primárias para vinte anos (o novo regime fiscal).....	293

CAPÍTULO 5

RECEITA PÚBLICA	297
5.1 Os ingressos públicos.....	297
5.1.1 Noções	297
5.1.2 Quadro geral dos ingressos públicos.....	297
5.2 Receitas originárias e receitas derivadas.....	298
5.3 Receita orçamentária e receita extraorçamentária	299
5.4 Classificação da receita quanto à esfera de governo; à regularidade; à afetação patrimonial; à dependência da execução orçamentária	301
5.5 A classificação da Lei nº 4.320/64	302
5.5.1 As duas categorias econômicas da receita	302
5.5.2 Receitas correntes	302
5.5.2.1 Conceito	302
5.5.2.2 Itens das receitas correntes.....	302
5.5.3 Receitas de capital	303
5.5.3.1 Conceito	303
5.5.3.2 Itens das receitas de capital.....	304
5.6 A classificação atualmente adotada no país	305
5.6.1 Preâmbulo.....	305
5.6.2 Categorias econômicas.....	306
5.6.2.1 Receitas correntes	306
5.6.2.2 Receitas de capital	306
5.6.3 Especificações das categorias econômicas	307
5.6.3.1 Informações iniciais.....	307
5.6.3.2 Receitas correntes intraorçamentárias.....	307
5.6.3.3 Receitas de capital intraorçamentárias.....	308
5.6.4 Grupos de origens (fontes).....	308
5.6.5 A estrutura completa do código da receita.....	310
5.6.6 Metodologia para classificação dos ingressos públicos	311
5.6.7 Diagrama de reconhecimento dos ingressos	312
5.7 A receita tributária	314
5.7.1 Definição de tributo.....	314
5.7.2 Classificações dos tributos	317
5.7.2.1 Teoria bipartite, tripartite, quadripartite e pentapartite	317
5.7.2.2 Tributos vinculados e não vinculados; tributos de arrecadação vinculada e não vinculada	319
5.7.2.3 Tributos de natureza fiscal, extrafiscal e parafiscal	320
5.7.3 Espécies tributárias.....	321
5.7.3.1 Impostos (definição e classificações).....	321
5.7.3.2 Taxas	323

5.7.3.3	Contribuições de melhoria	325
5.7.3.4	Empréstimos compulsórios.....	327
5.7.3.5	Contribuições especiais.....	329
5.7.4	Quadro geral das competências tributárias.....	331
5.7.5	Diferença entre taxa e preço público	332
5.8	Participações no resultado ou compensações financeiras em razão da exploração de petróleo, gás natural, energia elétrica ou minerais	335
5.8.1	Natureza jurídica	335
5.8.2	As participações governamentais na exploração de petróleo ou gás natural	338
5.8.2.1	Disposições preliminares	338
5.8.2.2	Bônus de assinatura	339
5.8.2.3	<i>Royalties</i>	339
5.8.2.4	Participação especial	342
5.8.2.5	Pagamento pela ocupação ou retenção de área.....	343
5.8.2.6	O Fundo Social do Petróleo.....	344
5.8.3	As compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos na produção de energia elétrica.....	345
5.8.4	As compensações financeiras pela exploração de recursos minerais	347
5.9	Estágios da receita pública	348
5.9.1	Preâmbulo.....	348
5.9.2	Previsão.....	349
5.9.3	Lançamento	350
5.9.4	Arrecadação.....	351
5.9.5	Recolhimento.....	352
5.10	Regime de execução da receita orçamentária.....	353
5.11	Dívida ativa	354
5.12	Repartição das receitas tributárias	357
5.12.1	Noções	357
5.12.2	Transferências diretas	358
5.12.2.1	Imposto de renda retido na fonte incidente sobre rendimentos pagos por Estados, Distrito Federal e Municípios.....	358
5.12.2.2	Transferência do IPI aos Estados, Distrito Federal e Municípios, proporcional às exportações de produtos industrializados	358
5.12.2.3	Transferência do ITR aos Municípios relativamente aos imóveis neles situados	359
5.12.2.4	Transferência do montante da arrecadação do IOF-Ouro para Estados, Distrito Federal e Municípios	359
5.12.2.5	Transferência do produto da arrecadação do imposto da competência residual para os Estados e Distrito Federal	360
5.12.2.6	Transferência da CIDE-Petróleo para Estados, Distrito Federal e Municípios.....	360
5.12.2.7	Transferência do ICMS para os Municípios.....	360
5.12.2.8	Transferência do IPVA para os Municípios	361
5.12.2.9	Quadro resumo das transferências diretas	362
5.12.3	Transferências indiretas	362
5.12.3.1	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	362
5.12.3.2	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	364
5.12.3.3	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).....	364
5.12.3.4	Fundeb (natureza, composição financeira e distribuição dos recursos).....	365
5.12.3.5	Fundos de saúde (natureza, composição financeira e movimentação dos recursos)	372
5.12.3.6	Fundos da assistência social (natureza, origem e movimentação dos recursos).....	381
5.12.4	Retenção, bloqueio ou restrição ao emprego das transferências constitucionais.....	385
5.12.5	Cálculo das quotas das transferências e fiscalização da entrega dos recursos pelo TCU	386
5.13	O ICMS, desoneração de exportações (Lei Kandir).....	388

CAPÍTULO 6

CRÉDITO PÚBLICO	391
6.1 Noções	391
6.2 Empréstimos públicos.....	392
6.2.1 Natureza jurídica	392
6.2.2 Competência.....	393
6.2.3 Classificação	393
6.3 Classificação da dívida pública	394
6.3.1 Preâmbulo.....	394
6.3.2 Dívida flutuante.....	395
6.3.3 Dívida fundada ou consolidada	396
6.4 A dívida e o endividamento na LRF.....	397
6.4.1 Diretrizes e definições da LRF	397
6.4.2 Estoque da dívida pública.....	400
6.4.2.1 Limites da dívida consolidada dos entes federados.....	400
6.4.2.2 Limites e condições da dívida mobiliária estadual, distrital e municipal.....	402
6.4.2.3 Limite da dívida mobiliária federal	403
6.4.2.4 Recondução da dívida aos limites.....	403
6.4.3 Endividamento público	405
6.4.3.1 Definição de operação de crédito.....	405
6.4.3.2 Limites e condições para as operações de crédito dos entes federados	406
6.4.3.3 Contratação de operação de crédito	408
6.4.3.4 Vedações de operação de crédito	412
6.4.3.5 Operações com o Banco Central do Brasil	415
6.4.3.6 A denominada <i>Regra de Ouro</i>	415
6.4.4 Concessão de garantia	417
6.4.4.1 Garantia e contragarantia	417
6.4.4.2 Limites e condições para a concessão de garantia por Estado, Distrito Federal e Município.....	418
6.4.4.3 Limites e condições para a concessão de garantia pela União.....	419
6.5 Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária	422
6.5.1 Conceito	422
6.5.2 Limites e exigências para contratação	423
6.6 Sanções para os casos de excesso de dívida ou endividamento público irregular.....	424
6.6.1 Sanções institucionais	424
6.6.2 Sanções pessoais	425

CAPÍTULO 7

RESPONSABILIDADE FISCAL	429
7.1 Os antecedentes externos da LRF.....	429
7.2 Os motivos da LRF	431
7.3 O regime de gestão fiscal responsável.....	432
7.3.1 Abrangência da LRF.....	432
7.3.2 O artigo 1º, §1º, da LRF	432
7.3.2.1 O objetivo da LRF	432
7.3.2.2 Os pilares do regime de Gestão Fiscal Responsável.....	433
7.3.3 Definição de receita corrente líquida	434
7.3.3.1 O comando legal	434
7.3.3.2 Receita corrente líquida da União.....	435
7.3.3.3 Receita corrente líquida dos Estados e Distrito Federal	436
7.3.3.4 Receita corrente líquida dos Municípios.....	436
7.3.3.5 O cálculo móvel da receita corrente líquida	437
7.3.4 Outras definições da LRF	437
7.3.5 As regras de final de mandato.....	438
7.4 Gestão responsável da receita pública.....	439
7.4.1 Linhas iniciais.....	439
7.4.2 Previsão e arrecadação dos tributos	439
7.4.3 Renúncia de receita	441
7.5 Gestão responsável da despesa pública.....	442
7.5.1 Geração de despesa e assunção de obrigação	442
7.5.1.1 Considerações gerais.....	442

7.5.1.2	Criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental	445
7.5.1.3	Despesa obrigatória de caráter continuado	448
7.5.2	Despesa com a seguridade social	450
7.5.3	Despesas com pessoal	455
7.5.3.1	Definição	455
7.5.3.2	Terceirização de mão de obra	456
7.5.3.3	O cálculo móvel da despesa total com pessoal	459
7.5.3.4	Limites (máximo, prudencial e de alerta)	459
7.5.3.5	Repartição dos limites globais da despesa com pessoal e a posição do STF	461
7.5.3.6	Verificação do cumprimento dos limites.....	463
7.5.3.7	Proibições, providências e prazos para cumprimento dos limites.....	465
7.5.3.8	Nulidade do ato que aumenta despesa com pessoal	466
7.5.3.9	Sanções institucionais para os casos de excesso de despesa total com pessoal.....	467
7.5.3.10	A questão das despesas com inativos e pensionistas.....	467
7.5.3.11	O problema do imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos	469
7.5.4	Os <i>Restos a Pagar</i> de final de mandato	470
7.5.4.1	O problema	470
7.5.4.2	Elementos históricos	471
7.5.4.3	O artigo 42 da LRF.....	472
7.5.4.4	O momento da ocorrência do fato gerador da obrigação de despesa.....	476
7.5.4.5	Pagamentos via Despesas de Exercícios Anteriores	477
7.5.4.6	O caso da Portaria STN nº 447/02.....	477
7.6	Situações excepcionais e seus efeitos nas normas da LRF	478
7.6.1	Calamidade pública, estado de defesa ou de sítio.....	478
7.6.2	Crescimento real baixo ou negativo do PIB	479
7.7	Os limites de despesa com a Câmara Municipal	480
7.7.1	Primeiras considerações	480
7.7.2	O limite para a despesa total da Câmara Municipal	480
7.7.2.1	O comando do artigo 29-A da Constituição Federal.....	480
7.7.2.2	Qual o período de referência para efeito de apuração da receita que será base de cálculo?.....	482
7.7.2.3	Qual a melhor interpretação para a expressão <i>receita tributária</i> , presente no art. 29-A?	482
7.7.2.4	A CIDE-Petróleo recebida pelo Município compõe a base de cálculo do limite?	483
7.7.2.5	Deve ser acrescentado à base de cálculo do limite o produto da arrecadação da dívida ativa tributária e das multas e juros de mora?	484
7.7.2.6	A movimentação de recursos via Fundeb entra, ou não, no cômputo do limite? E os recursos vinculados às ações e serviços de saúde?	484
7.7.2.7	O ICMS, desoneração de exportações, recebido pelo Município, compõe a base de cálculo do limite?.....	485
7.7.2.8	O pagamento de <i>Despesas de Exercícios Anteriores</i> entra no limite? E os <i>Restos a Pagar</i> ?.....	486
7.7.2.9	Responsabilidade do Prefeito e do Presidente da Câmara.....	486
7.7.3	Limites para a despesa com pessoal da Câmara Municipal.....	487
7.7.3.1	Primeiras linhas	487
7.7.3.2	O limite imposto pela Constituição Federal	488
7.7.3.3	Limite disciplinado pela LRF	490
7.7.4	Limites para pagamento de subsídio de Vereador	490
7.7.4.1	Limite em função do subsídio do Deputado Estadual.....	490
7.7.4.2	Limite proporcional à receita do Município.....	491
7.8	Gestão patrimonial responsável.....	491
7.8.1	As disponibilidades de caixa	491
7.8.1.1	Preâmbulo.....	491
7.8.1.2	Qual o significado e o alcance da expressão <i>ressalvados os casos previstos em lei</i> , presente na Constituição Federal, artigo 164, §3º?	493
7.8.1.3	Qual o conceito de disponibilidade de caixa?	494
7.8.1.4	O que são instituições financeiras oficiais?	495
7.8.1.5	Considerações finais.....	496
7.8.2	Preservação do patrimônio público	498
7.8.3	Gestão das empresas controladas pelo setor público.....	498
7.9	Transparência da gestão fiscal	499

7.9.1	Controle social no direito positivo brasileiro	499
7.9.2	Instrumentos de transparência da gestão fiscal	500
7.9.2.1	Linhas iniciais.....	500
7.9.2.2	Acompanhamento da sociedade em tempo real.....	501
7.9.2.3	Relatório Resumido da Execução Orçamentária.....	502
7.9.2.4	Relatório de Gestão Fiscal	504
7.9.2.5	A sanção da Lei nº 10.028/00.....	506
7.9.3	Audiências públicas e orçamento participativo.....	506
7.9.4	Considerações finais.....	507
7.10	Escrituração e fiscalização das contas públicas.....	508
7.10.1	Escrituração das contas públicas.....	508
7.10.2	Fiscalização da gestão fiscal	509
7.10.2.1	Fiscalização das normas da LRF.....	509
7.10.2.2	O alerta dos Tribunais de Contas.....	509
7.11	Conselho de Gestão Fiscal.....	510
7.12	Transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da gestão da saúde	511
7.12.1	Transparência e visibilidade da gestão da saúde.....	511
7.12.2	Escrituração e consolidação das contas da saúde.....	511
7.12.3	Prestação de contas.....	511
7.12.4	O Relatório de Gestão do SUS	512
7.12.5	Fiscalização da gestão da saúde	513
7.12.5.1	O Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops)	513
7.12.5.2	Conferências de Saúde e Conselhos de Saúde.....	514
7.12.5.3	Atuação do controle interno, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.....	515
7.13	Acesso à informação pública	516
7.13.1	Disposições constitucionais.....	516
7.13.2	Abrangência da Lei de Acesso à Informação Pública	517
7.13.3	Diretrizes para garantir o direito de acesso à informação.....	517
7.13.4	A obrigatória divulgação de rotina.....	520
7.13.5	Restrições de acesso à informação	521
7.13.5.1	Disposições gerais	521
7.13.5.2	Classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo	521
7.13.5.3	Reclassificação e desclassificação da informação quanto ao grau de sigilo.....	523
7.13.5.4	Proteção e controle de informações sigilosas	524
7.13.5.5	Informações pessoais	525
7.13.6	Procedimento de acesso à informação.....	526
7.13.6.1	Pedido de acesso.....	526
7.13.6.2	Decisão de acesso ou não	526
7.13.6.3	Os recursos	528
7.13.6.4	Revisão de decisões denegatórias	528
7.13.7	Responsabilidades do agente público	529
7.13.8	O Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC)	530

CAPÍTULO 8

CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		533
8.1	Considerações iniciais.....	533
8.2	Dimensões da fiscalização.....	534
8.2.1	Fiscalização contábil.....	534
8.2.2	Fiscalização financeira	535
8.2.3	Fiscalização orçamentária.....	536
8.2.4	Fiscalização operacional	537
8.2.5	Fiscalização patrimonial	541
8.3	Tipos de controle	542
8.3.1	Controle de legalidade.....	542
8.3.2	Controle de legitimidade.....	543
8.3.3	Controle de economicidade	549
8.3.4	Controle das subvenções públicas	550
8.3.5	Controle da renúncia de receita.....	557
8.4	Outras classificações de controle.....	569

8.5	O controle interno.....	570
8.6	Modelos constitucionais de controle externo	571
8.7	Os tribunais de contas no Brasil	572
8.7.1	Natureza.....	572
8.7.1.1	O Tribunal de Contas pertence ao Poder Legislativo?.....	572
8.6.1.2	É órgão auxiliar do Parlamento?	572
8.6.1.3	Qual a sua função precípua?.....	573
8.6.1.4	É tribunal administrativo?.....	573
8.7.2	Competência.....	574
8.7.3	Composição	577
8.7.3.1	Ministros e Conselheiros	577
8.7.3.2	Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos)	582
8.7.4	O Ministério Público de Contas.....	585
8.7.5	Jurisdição	587
8.7.6	Processo no Tribunal de Contas	589
8.7.6.1	Distinção entre processo e procedimento	589
8.7.6.2	Natureza do processo no Tribunal de Contas	589
8.7.6.3	Os princípios informadores do processo no Tribunal de Contas	590
8.7.6.4	Tipos de processo	594
8.7.6.5	Procedimento comum.....	595
8.7.6.6	O processo de contas (instrução, decisões e recursos)	596
8.7.6.7	O recurso de revisão/pedido de rescisão	599
8.7.7	Edição de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas	600
8.7.8	Eficácia das decisões do Tribunal de Contas	604
8.7.8.1	Considerações iniciais.....	604
8.7.8.2	O crime de desobediência ou prevaricação por descumprimento de ordem do Tribunal de Contas	605
8.7.8.3	Natureza jurídica das decisões que imputam débito ou aplicam multa	607
8.7.8.4	Execução das decisões que aplicam multa ou imputam débito (a titularidade do direito de executar e a função do Ministério Público).....	608
	a) a titularidade do direito de executar	608
	b) a função do Ministério Público	609
8.7.8.5	Prescrição do título executivo referente à multa aplicada pelo Tribunal de Contas	611
8.8	O controle exercido diretamente pelo Poder Legislativo	612

CAPÍTULO 9

CONTAS PÚBLICAS	617
9.1 Teoria da obrigação de prestar contas	617
9.2 <i>Accountability</i>	618
9.3 O princípio da prestação de contas na Constituição de 1988.....	619
9.3.1 O parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.....	619
9.3.2 Prestação de contas, tomada de contas e tomada de contas especial	620
9.3.2.1 Disposições gerais	620
9.3.2.2 Reflexões	624
9.3.3 As contas anuais do chefe do Executivo	625
9.3.4 As contas de gestão de convênio	627
9.3.5 Constituição Federal <i>versus</i> LRF.....	630
9.4 Omissão no dever de prestar contas.....	632
9.5 Consolidação das contas públicas.....	633
9.6 As três dimensões do processo de contas públicas.....	634
9.7 Os regimes jurídicos de contas públicas	636
9.7.1 Preâmbulo.....	636
9.7.2 Contas de governo.....	637
9.7.2.1 Conceito	637
9.7.2.2 Peculiaridades	638
9.7.2.3 Julgamento.....	640
9.7.3 Contas de gestão	643
9.7.3.1 Conceito	643
9.7.3.2 Peculiaridades	645
9.7.3.3 Julgamento.....	645

9.7.4	O caso do Prefeito ordenador de despesas	647
9.8	A atividade jurisdicional dos Tribunais de Contas	655
9.8.1	Divergências doutrinárias	655
9.8.2	Reflexões	658
9.9	Quem julga as contas prestadas pelos administradores dos Tribunais de Contas?	661
9.10	A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas	664
9.10.1	A Lei Complementar nº 64/90, artigo 1º, I, “g”	664
9.10.2	Pressupostos de inelegibilidade por rejeição de contas	665
9.10.2.1	Preâmbulo	665
9.10.2.2	Contas públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa	666
9.10.2.3	Decisão irrecorrível do órgão competente	668
9.10.2.4	Decisão não suspensa ou não anulada pelo Poder Judiciário	669
9.10.3	A lista encaminhada à Justiça Eleitoral	670
9.10.3.1	A Lei nº 9.504/97, artigo 11, §5º	670
9.10.3.2	A data limite para remessa da lista	670
9.10.3.3	O período abrangido pela relação	670
9.10.3.4	Os nomes e as alterações na lista	671
9.10.3.5	Documentos úteis para a Justiça Eleitoral	671
9.10.4	Considerações finais	672
REFERÊNCIAS		673
REFERÊNCIAS JURISPRUDENCIAIS		681