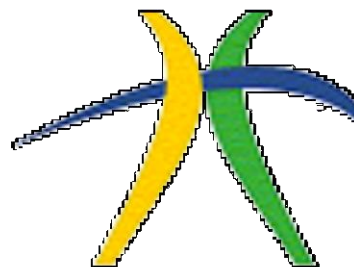




*Lei de
Responsabilidade
Fiscal* 2000-2010

Palestra Controladoria Geral do Município do RJ
Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o
Projeto de Lei da Qualidade Fiscal

Selene Peres Peres Nunes



Rio de Janeiro, 8 de setembro de 2010

LRF: LIÇÕES APRENDIDAS EM 10 ANOS

- Em 10 anos, a LRF do Brasil passou por vários testes importantes:
 - **1. sobrevivência no ciclo econômico** (período de baixo crescimento) ⇒ exemplo para vários países
 - Brasil foi um dos menos atingidos pela crise de 2009 e o que mais rápido se recuperou: a explicação está nos fundamentos macroeconômicos
 - um bom desenho de regras: 3 níveis – gerais, mais duras em fim de mandato (ciclo político) e mais flexíveis em situações especiais (ciclo econômico)
 - a LRF de outros países é criticada por ser dura demais ou flexível demais (calibragem das regras)

➤ **2. reconhecimento internacional:** Brasil considerado referência para vários países (Argentina, Equador, Peru, Índia, Paraguai, ...) ⇒ investment grade

- um bom desenho de regras: intertemporal

- abrangência na federação (base constitucional) : convivência do federalismo com o equilíbrio fiscal ⇒ exemplo para vários países

➤ **3. sobrevivência na alternância política**

- pesquisa realizada pelo IBEP, em jan./abr. de 2001, com 211 formadores de opinião (cientistas sociais, jornalistas, políticos), 86% tiveram com opinião positiva sobre a LRF e 81% acreditaram que a LRF seria uma idéia importante para qualquer candidato presidencial, independentemente de partido.

- temor inicial de flexibilização da LRF não se confirmou

➤ 4. sobrevivência no Congresso Nacional

- votação original na Câmara: 386 votos a 86 (quórum de EC) e sem alterações de mérito no Senado
 - várias tentativas de alteração: 250 projetos para mudar ...
- ... mas forte resistência à flexibilização: uma única alteração aprovada, aumentando a transparência ⇨ **LC 131/2009**;

➤ 5. sobrevivência no Judiciário:

- várias ADINS no STF: após análise preliminar dos 31 dispositivos questionados, o STF suspendeu apenas 7, de menor importância.
- jurisprudência de tribunais de contas
- CNJ apóia padronização via Manuais da STN

➤ 6. a luta da padronização na Federação

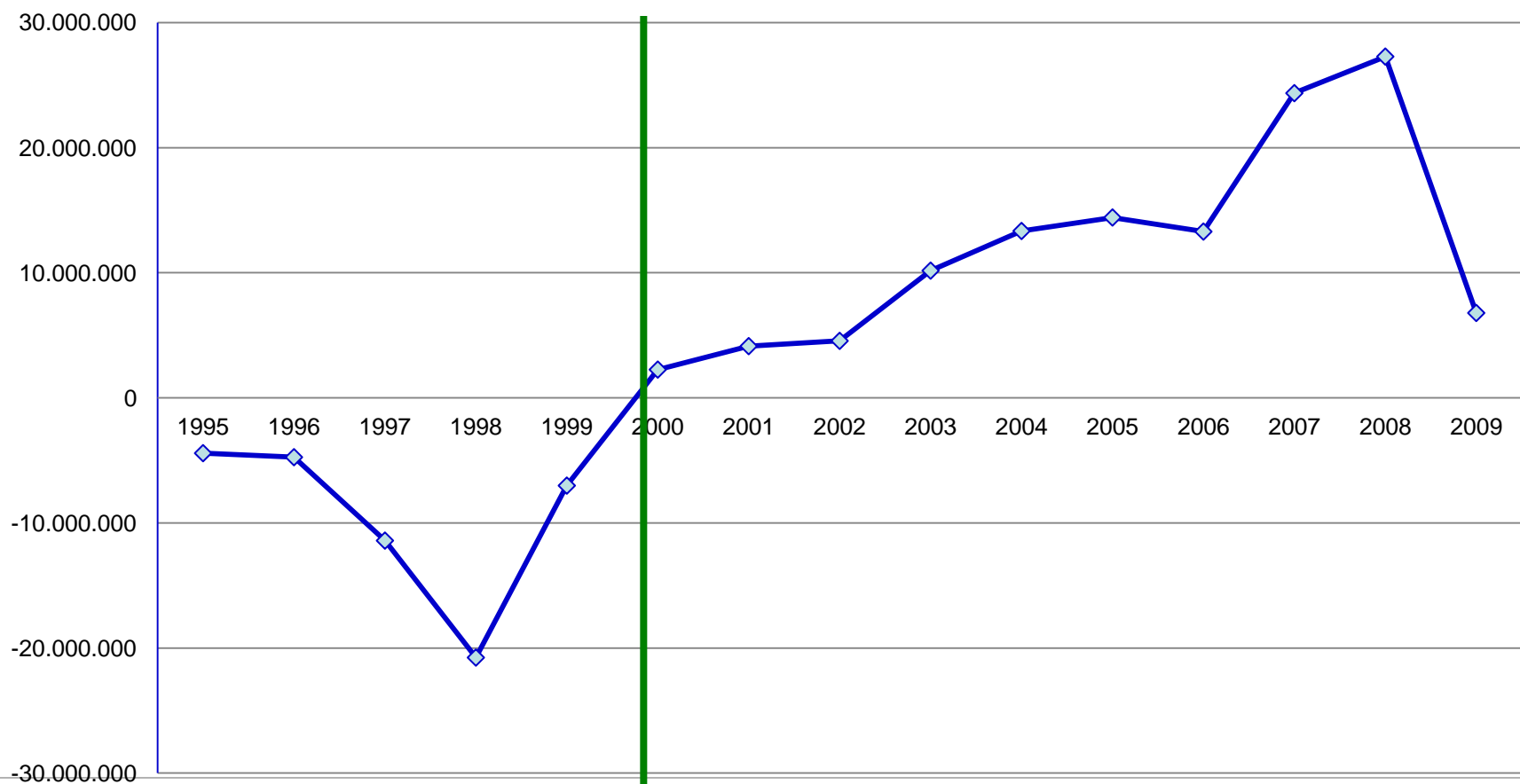
- sem CGF, mas com cooperação e criação de grupos técnicos na STN:
 - Grupo Técnico de Padronização de Relatórios: RREO, RGF, Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais;
 - Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis: Manuais de Procedimentos Patrimoniais e Orçamentários (Receita, Despesa, Dívida Ativa, PPP), Plano de Contas e Demonstrações Contábeis.
- PROMOEX ⇒ harmonização de conceitos da LRF pelos tribunais de contas.

➤ 7. a mudança de pensamento:

- na academia, o ensino foi fortemente impactado pela LRF em, pelo menos, cinco áreas de conhecimento: economia, direito, contabilidade, administração e ciência política.
- diversos livros foram editados e várias teses defendidas, com abordagens específicas e multi-disciplinares.
- o espaço na imprensa: nunca se falou tanto de finanças públicas
- equilíbrio fiscal deixou de ser um tema da “direita” – não é uma lei de governo, mas de Estado.

- A mudança estrutural: antes e depois da LRF - resultados fiscais, receitas, despesas, principalmente despesas com pessoal, dívida - as estatísticas mudaram.

RESULTADOS PRIMÁRIOS DOS ESTADOS



DÍVIDA LÍQUIDA E DESPESAS COM PESSOAL DOS EXECUTIVOS - ESTADOS, DEZ. 2009

STATE	% PE/NCR - Reference value: 49%		% Net Debt/NCR - Reference value: 2,00		
	Dec. 2000	Dec. 2009	Dec. 2000	Dec. 2009	Apr. 2010
AC	47,32	46,10	1,04	0,37	0,35
AL	44,29	50,96	2,23	1,81	1,74
AM	44,76	46,16	1,00	0,24	0,17
AP	36,86	41,77	0,05	0,11	0,17
BA	35,89	46,75	1,64	0,63	0,51
CE	42,59	40,80	0,87	0,17	0,09
DF	32,89	43,45	0,36	0,17	n.d.
ES	44,90	35,60	0,98	0,08	0,08
GO	49,17	46,10	3,13	1,28	1,16
MA	48,54	38,56	2,58	0,69	0,60
MG	63,86	46,16	1,41	1,79	1,74
MS	45,68	39,69	3,10	1,14	1,17
MT	45,22	39,80	2,50	0,54	0,52
PA	42,26	45,56	0,57	0,24	0,17
PB	42,10	51,63	1,53	0,34	0,32
PE	49,22	44,83	0,86	0,43	0,37
PI	45,22	42,83	1,73	0,60	0,59
PR	45,58	45,10	1,29	1,12	n.d.
RJ	39,90	27,00	2,07	1,63	1,78
RN	41,15	49,79	0,71	0,17	0,16
RO	45,03	38,54	1,11	0,56	0,49
RR	38,68	35,73	0,31	0,31	0,20
RS	61,68	40,46	2,66	2,20	2,20
SC	52,03	37,10	1,83	0,61	0,54
SE	57,88	45,56	0,88	0,27	0,25
SP	49,27	41,29	1,93	1,51	1,51
TO	34,15	44,06	0,35	0,11	0,06
TOTAL		41,44	1,70	1,12	n.d.

Fonte: SISTN, informação auto-declarada.

LIMITES DE EDUCAÇÃO E SAÚDE - ESTADOS, DEZ. 2009

STATE	FUNDEB'S Receipts	FUNDEB's Expenditures with teachers	% FUNDEB's Expenditures - Minimum of 60%	% Application of Ear-marked Receipts and Transfers on Education - Minimum of 25%	Taxes and Transfers Receipts - basis for the health minimum	Health Expenditures financed by the Receipts Basis	% Receipts applied on health - Minimum of 12%
AC	302.549.812,70	315.486.641,79	104,28	28,27%	2.011.720.827,53	346.717.038,51	17,23
AL	354.539.849,20	348.209.797,03	98,21	25,32%	3.370.704.066,86	408.375.981,17	12,12
AM	316.277.257,46	297.934.618,66	94,20	29,90%	1.896.791.128,96	228.267.390,08	12,03
AP	632.459.552,00	609.688.022,62	96,40	25,07%	4.898.689.851,36	1.137.757.161,73	23,23
BA	1.678.147.010,33	1.597.793.675,06	95,21	26,68%	12.053.656.646,44	1.674.718.794,23	13,89
CE	793.119.394,28	736.648.455,48	92,88	29,01%	7.714.423.194,65	1.218.905.057,33	15,80
DF	1.164.129.224,45	1.107.745.073,73	95,16	31,14%	7.826.760.394,49	1.125.806.155,01	14,38
ES	585.783.563,52	607.330.884,86	103,68	28,89%	n.d.	n.d.	n.d.
GO	1.054.859.973,38	955.265.143,15	90,56	25,50%	6.488.919.670,00	851.681.038,00	13,13
MA	756.456.743,08	742.441.874,50	98,15	32,17%	5.392.700.428,84	679.920.952,14	12,61
MG	731.526.203,60	727.243.813,60	99,41	25,08%	4.788.360.606,98	558.457.793,04	11,66
MS	547.284.964,44	543.649.199,44	99,34	31,26%	4.104.504.867,90	606.571.452,85	14,78
MT	3.871.903.364,18	3.829.182.839,45	98,90	28,10%	21.809.473.025,74	3.200.159.916,09	14,67
PA	976.230.196,10	958.989.632,56	98,23	26,09%	6.720.894.012,54	835.776.720,50	12,44
PB	574.122.864,24	534.549.477,19	93,11	29,99%	4.056.305.206,14	650.205.942,01	16,03
PE	2.175.735.593,13	2.123.284.050,19	97,59	30,73%	n.d.	n.d.	n.d.
PI	1.272.043.415,87	1.239.513.768,01	97,44	25,82%	8.932.922.209,26	1.412.222.358,32	15,81
PR	447.234.868,46	437.006.493,50	97,71	26,23%	n.d.	n.d.	n.d.
RJ	1.922.584.664,19	1.896.731.485,66	98,66	25,02%	19.948.599.437,50	2.423.507.444,04	12,15
RN	472.127.026,84	472.127.026,84	100,00	25,43%	4.017.766.195,75	656.519.680,21	16,34
RO	2.415.932.678,35	2.405.655.930,52	99,57	20,02%	14.524.944.594,00	1.050.931.567,65	7,24
RR	416.434.442,49	416.434.442,49	100,00	27,07%	2.781.148.366,60	349.889.946,87	12,58
RS	242.230.983,75	242.230.983,75	100,00	26,03%	1.447.914.996,82	178.399.605,93	12,32
SC	1.263.222.102,29	1.257.638.854,94	99,56	26,29%	7.968.143.368,78	967.244.836,60	12,14
SE	10.652.090.693,31	10.652.090.693,31	100,00	30,14%	67.775.831.317,08	8.578.269.886,43	12,66
SP	359.074.354,51	357.050.012,61	99,44	26,82%	3.214.940.422,50	406.611.541,36	12,65
TO	429.442.381,01	433.269.163,65	100,89	26,59%	2.718.610.730,40	426.042.352,51	15,67

CONTAS ANUAIS RECEBIDAS PARA CONSOLIDAÇÃO NACIONAL



Fonte: SISTN, informação auto-declarada.

- Antes da LRF, muitas informações eram consideradas sigilosas ⇒ **hoje são obrigatoriamente abertas ao público, disponível na Internet**

Ex: previsões macroeconômicas do governo ⇒ **passaram a ser divulgadas na LDO**

dívida dos entes da Federação ⇒ **constavam em sistema fechado no BC**
receitas e despesas ⇒ **constavam em sistemas fechados nos entes**

- Se garantirá a transparência também por:

- liberação ao pleno conhecimento e controle da sociedade, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público;
- adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que cumpra o padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo do Governo Federal e o art. 48-A.

- reformas institucionais realizadas antes da sua aprovação (pré-condições)
- um bom desenho das regras
- processo de negociação intenso que permitiu não apenas a aprovação, mas a construção de um consenso nacional sobre a matéria
- forte trabalho de implementação realizado depois da aprovação (divulgação, treinamento, regulação, adaptação institucional com sistemas e processos, mecanismos de cooperação nacional).

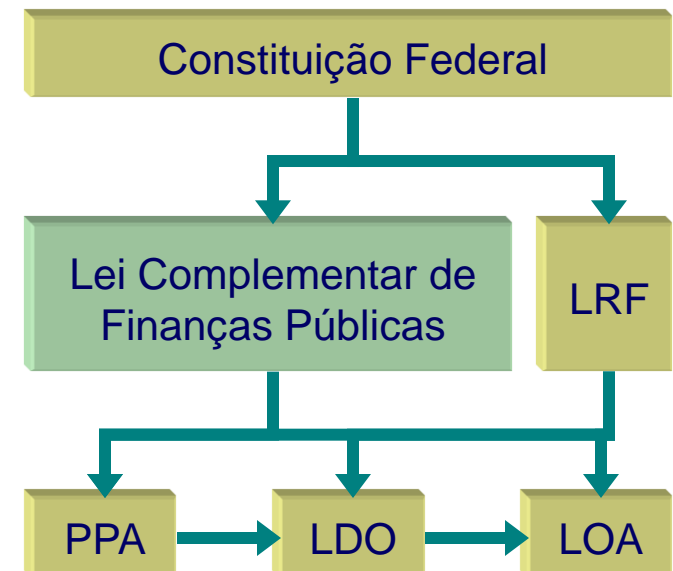
LEI DE QUALIDADE FISCAL:

idéias para uma nova lei de finanças públicas

Projetos de Lei do Senado nº 248/2009 e 229/2009 –
Complementar, apresentados pelo Senadores Renato
Casagrande e Tasso Jereissatti

Lei 4.320/64 foi recepcionada pela CF ⇒ atualização é necessária.

- 1988: A CF (Art. 163) prevê edição de Lei Complementar para fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil ⇒ LRF
- 1988: A CF (Art. 165, § 9º) prevê edição de Lei Complementar para:
 - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (Ver também arts. 166, § 6º e 168);
 - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.



- PLS 248/2009 – Complementar (Senador Renato Casagrande)
- PLS 229/2009 – Complementar (Senador Tasso Jereissatti)
- PLS 175/2009 – Complementar (Senador Raimundo Colombo)

FONTES DE CONSULTA DOS PROJETOS

- PLC 135/96, desatualizado depois da LRF;
- Proposta parcial da SPI/MP (planejamento, passou por consulta pública com secretários de planejamento estaduais);
- Proposta parcial do ex-Secretário de Controle Interno (contabilidade);
- Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público;
- Propostas de grupo que estudou revisão da LRF, no âmbito da elaboração de Substitutivo ao PLP 1/2007 (Relatório Pimentel);
- Legislação atual (LDO da União, Decreto-lei 200 e Decreto 93872/1986) e propostas em tramitação (Projetos para regulamentar EC 29).



- Motivação inicial: enxugar a LDO federal no que se refere a normas gerais.
- Normas são gerais:
 - Em princípio, as únicas restrições jurídicas são as impostas pela CF. A norma geral decide o que é geral. A decisão é de mérito: o que é razoável que seja geral ?
 - O status quo pode não ser um bom parâmetro. A norma geral não trata da situação vigente mas da que se deseja ter.
 - Adequar quando se refere a um ente: deve ser para todos, a menos que haja uma especificidade que justifique (ex: banco central).
 - Desnecessário dizer que os entes subestabelecerão em normas específicas.
 - Não trazer para a norma geral os excessos da LDO federal. Talvez não seja possível enxugar ambas. A LDO é consequência do relacionamento entre Poderes, e tem um histórico.

- Legislação financeira (Lei 4320/64 e Decreto-lei 200/67)

X

- Constituição Federal e LRF
 - revogar explicitamente dispositivos superados
 - normatizar outros incluídos (Ex: plano plurianual).

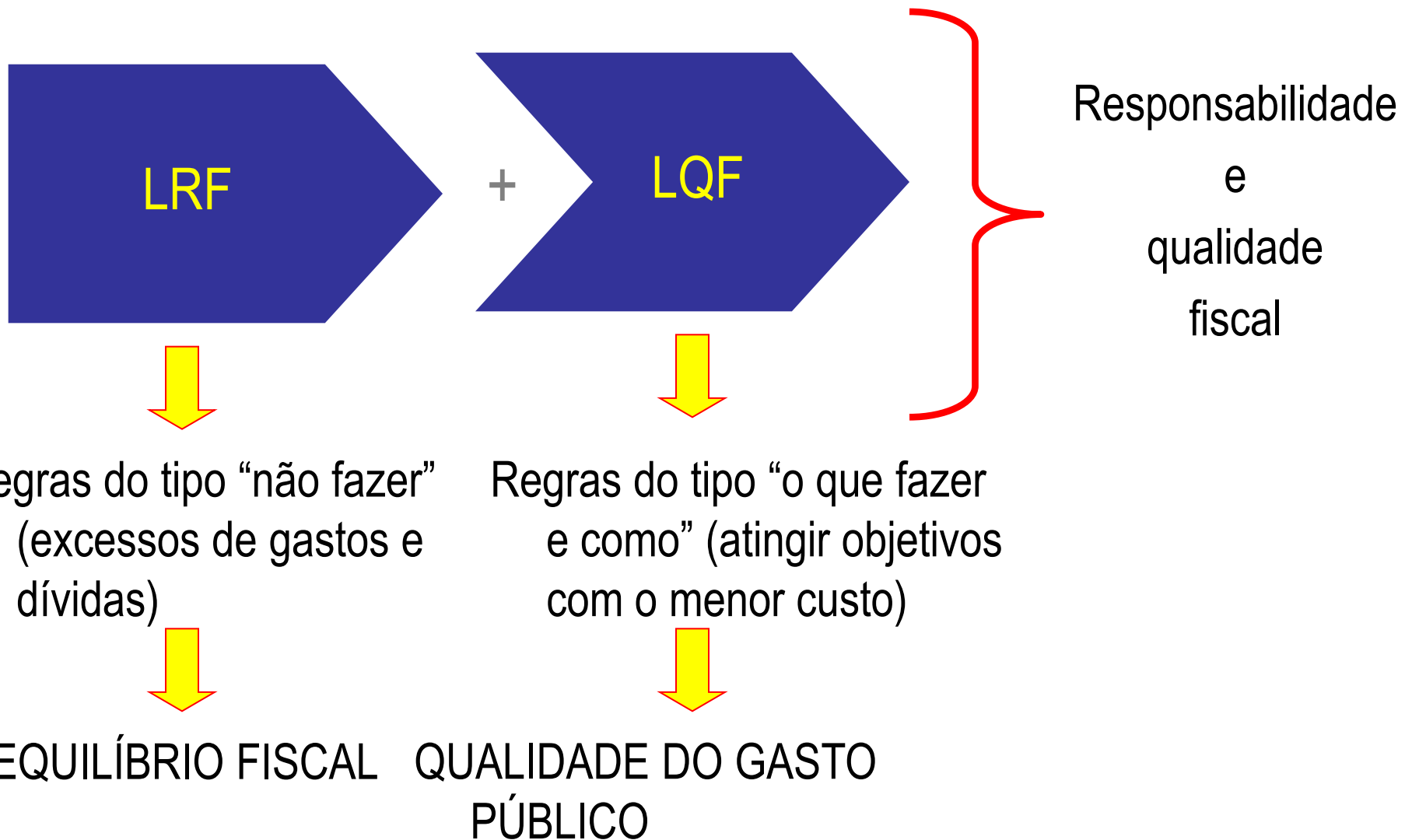
- Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público ⇒ ampliar o escopo de atuação da contabilidade pública para registro por competência e com visão não só orçamentária, também patrimonial.

➤ Foco no orçamento ou no patrimônio ? LRF exige avaliação do patrimônio público

➤ Foco na legalidade ou nos atos e fatos ? A despesa realizada

➤ Critério de caixa ou de competência ? Acima da linha x abaixo da linha

➤ Falta de padronização de procedimentos contábeis e relatórios na Federação e dúvidas jurídicas quanto à aplicação de Portarias da STN ou Plano de contas nacional e regras de consolidação ⇒ tornar mais transparente e comparável a informação.



- Melhorar a qualidade do gasto público (“fazer mais com menos”) de forma consistente com o equilíbrio fiscal para abrir espaço para investimentos e gastos sociais ⇒ orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados:

- eficiência
- eficácia
- efetividade

CHOQUE DE GESTÃO

- Como ?

CHOQUE DE
CONTROLE

CHOQUE DE
TRANSPARÊNCIA

- De que depende a qualidade do gasto público ?
- Saber o que se quer: orientar toda a gestão pública, do planejamento ao controle, para resultados e medir, avaliar, corrigir (normatiza o PPA e a sua avaliação, cria o banco de indicadores para o PPA, etc.)
- Integrar PPA, LDO e LOA, distinguindo as funções de cada um
- Fortalecer a meritocracia na gestão de recursos humanos: critérios de entrada e de progressão, orientar para a eficiência do trabalho, incentivar a capacitação de servidores, criar o “gestor público das cidades”
- Definir o que se quer em cada política em conjunto com atribuições na Federação para evitar sobreposições e lacunas (relação dos planos nacionais das políticas públicas setoriais com o PPA)

- De que depende a qualidade do gasto público ?

- Criar instrumentos de cooperação entre os entes: Câmaras de Cooperação Técnica-CCT em áreas definidas, com 11 ou 13 representantes técnicos:
 - Planejamento e Orçamento, vinculada aos respectivos órgãos centrais de planejamento e orçamento da União;
 - Contabilidade, vinculada ao órgão central de contabilidade da União;
 - Sistemas de Informação e Portal de Transparência Fiscal, vinculada ao órgão gestor do sistema de administração financeira e controle da União;
 - Gestão e Controle Interno, vinculada ao órgão de controle interno da União;
 - Relatórios e Demonstrativos Fiscais previstos nas normas gerais de finanças públicas, vinculada ao órgão central de contabilidade da União.

- CCT:
- Substituiria o Conselho de Gestão Fiscal, para permitir tratar assuntos que exigem conhecimento técnico específico e chegar a conclusões satisfatórias.
- Consultivas, apreciariam as minutas de padronização que competiria aos órgãos a que estivessem vinculadas no Governo Federal editar. Para temas correlatos, a aprovação seria conjunta.
- Ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico a todos os atos emanados pelas CCT e a eventuais divergências.
- Composição e outras questões importantes (presidência, quórum) já definidas na Lei Complementar e funcionamento remetido a regimento interno, dando celeridade.

Atribuição de regulamentação	Como é hoje	Idéias para reformulação
REGULAMENTAÇÃO (CCTs apreciam minutas)		
estrutura básica da classificação da receita, da classificação funcional e por elementos de despesa	Para receita, Manuais da STN, enquanto não instituído o CGF, interpretação da LRF de que padronização é requisito para consolidação. Para despesa, Portaria 42/1999, da SOF, Portaria Interministerial 163/2001 e Manuais da STN.	CCT em Planejamento e Orçamento e Câmara de Cooperação Técnica em Contabilidade apreciam minutas a serem editadas por ato conjunto da SOF e STN
metodologia de cálculo de resultado primário	Não há previsão legal.	
plano de contas aplicado ao setor público	Manuais da STN, enquanto não instituído o CGF. Para plano de contas e procedimentos, interpretação da LRF de que padronização é requisito para consolidação.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
elaboração de demonstrações contábeis		
procedimentos contábeis, inclusive os necessários à consolidação nacional		
procedimentos relacionados à captação e disponibilização de informações dos entes da Federação, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições	Portarias e Manuais da STN (Manual de Instrução de Pleitos de Operações de Crédito, IN do CAUC, etc.)	CCT em Contabilidade e Câmara de Cooperação Técnica em Sistemas de Informação e Portal de Transparência Fiscal apreciam minutas a serem editadas pela STN

Atribuição de regulamentação	Como é hoje	Idéias para reformulação
métodos de mensuração ou avaliação dos ativos e passivos	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
bases e taxas para registro da depreciação, amortização e exaustão;	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
determinar a elaboração de outros quadros e demonstrativos não previstos em lei.	Não há previsão legal.	CCT em Contabilidade aprecia minutas a serem editadas pela STN
padrão mínimo das especificações contábeis e tecnológicas de sistema informatizado e integrado de administração financeira, orçamentária e patrimonial;	Decreto (prestes a ser editado), por determinação da LC 131/2009	Decreto, por determinação da LC 131/2009
funcionamento dos sistemas informatizados de execução da despesa;	Não há previsão legal.	Suprimir, melhor tratar nas normas próprias de cada ente da Federação.
prestação de contas dos recursos repassados; integração dos sistemas mantidos no âmbito de cada ente da Federação;	Legislação própria de cada ente da Federação (LDO, leis ordinárias, atos do controle interno, Resoluções de Tribunais de Contas, etc.)	
editar normas sobre suprimento de fundos	Legislação própria de cada ente da Federação. Na União, é Decreto 93.872/1986, arts. 45 a 47.	Suprimir, melhor tratar parte nas normas gerais da LQF, parte nas normas próprias de cada ente da Federação.

AÇÕES

formular, em conjunto, programas e metas, em especial nos casos que envolvam transferências obrigatórias ou voluntárias entre os entes da Federação;

divulgar informações que subsidiem a elaboração do PPA dos demais entes da Federação;

inserir a dimensão territorial no planejamento e na gestão.

desenvolver banco de indicadores para o PPA

promover cooperação entre entes da Federação, transferência de tecnologia, capacitação de pessoal.

propor e promover a utilização de instrumentos de participação e controle social na gestão fiscal

promover o compartilhamento de soluções tecnológicas

Não há previsão legal.

CCT em Planejamento e Orçamento

SPI, ouvida a CCT em Planejamento e Orçamento

Todas as CCT (competências gerais).

Prazos	Hoje		Proposta	
	Envio	Devolução	Envio	Devolução
PPA	31 de agosto	22 de dezembro (*)	15 de maio	17 de julho(**)
LDO	15 de abril	17 de julho(**)	30 de maio	17 de julho(**)
LOA	31 de agosto	22 de dezembro(*)	União: 31/8 Estado,DF: 15/9 Município: 30/9	15 de dezembro

(*) encerramento do 1o. período da sessão legislativa

(**) encerramento da sessão legislativa

- De que depende a qualidade do gasto público ?
- Incentivar a execução de investimentos. Como ?
- Afastada a idéia de limite mínimo.
- Afastada a idéia de **autorização plurianual de investimentos**.
- CF, art. 165: princípio da anualidade. Apenas uma exceção (CF, 167, § 2º: permite reabertura de créditos especiais e extraordinários nos limites dos seus saldos, se autorizados nos últimos quatro meses, sendo então incorporados ao orçamento do exercício subsequente).
- Porque despesas com execução plurianual não devem ter a totalidade de suas dotações previstas no primeiro exercício de sua autorização anual?
 - O orçamento é anual - e a previsão de receita também: não é possível prever, em condições que assegurem o equilíbrio orçamentário, qual será a receita em exercícios subsequentes, nem, por conseguinte, autorizar a despesa plurianualmente.
 - O PPA faz esse exercício mas não deve confundir-se com a LOA nem exercer suas funções. PPA não autoriza despesa.

- Sistema de aproximações sucessivas, de contrapesos: primeira restrição fiscal ocorre no orçamento (confronto da previsão de receita anual com a fixação de despesa anual); outros controles complementares surgem na execução.
- Orçamento anual não significa que as despesas não possam ser executadas em vários exercícios – normalmente o são e não há nenhum impedimento orçamentário a essa prática.

- não estão relacionados com o fato de as despesas serem autorizadas anualmente, mas com o fato de não terem sido cumpridas todas as fases da despesa – empenho, liquidação e pagamento – em um ano.
- se o orçamento fosse plurianual:
 - também seria necessário aferir ao final do exercício (ou outra data) quanto se pagou.
 - o montante de pagamentos pendentes não seria reduzido necessariamente; poderia até aumentar, caso a despesa autorizada plurianualmente não tivesse correspondência na receita.
 - a eliminação da nomenclatura “restos a pagar” é solução.
- não representa problema para a administração pública: é solução para a continuidade da execução financeira: problema é não pagar ou gerar expectativa de não pagamento por falta de disponibilidade de caixa quando a LOA e a execução não asseguram a restrição fiscal.

- despesas legalmente empenhadas não pagas até o final do exercício financeiro, liquidadas ou não, devem ser inscritas em RAP (sem cancelamento por falta de disponibilidade financeira).
- RAPs não-processados são cancelados em 3 meses quando relativos a despesas correntes e em 6 meses quando relativos a despesas de capital (mesma regra do Substitutivo, art. 82, § 4º). Prós e contras.
- Ressalvado o cancelamento de investimentos com execução plurianual, os financiados por operações de crédito efetivamente realizadas, que exijam licitação internacional e os contratos de duração continuada.
- Criação de reserva na lei orçamentária anual para o pagamento de RAP.
- Avaliação mais rigorosa das receitas necessárias para a aprovação de créditos adicionais ao orçamento atual.
- Critérios para inclusão de novas dotações na LOA seguinte (avaliação em julho), com restrições a dotações para o mesmo objeto para o qual não há execução e prioridade para obras já iniciadas.

- Criação de demonstrativo indicando recursos necessários para a conclusão de investimentos e DOCC nos exercícios seguintes.
- Revisão da metodologia de cálculo de resultado primário: a) mesmo conceito de ente da Federação (sem estatais não dependentes); b) critério de caixa para a receita, vedadas quaisquer antecipações, e critério de liquidação para a despesa; c) mesma metodologia na LDO, na LOA e no demonstrativo divulgado.
- Programação financeira (critério de liquidação) e cronograma de desembolsos publicados um mês depois do orçamento devem contemplar o conjunto “orçamento + restos a pagar sem disponibilidade de caixa por destinação de recursos (deduzida a reserva específica na LOA)”.
- Contingenciamento não deve ser preventivo: limitação de empenho e movimentação financeira deve ajustar, a cada 2 meses, na margem, apenas o necessário para gerar a meta de resultado primário e o pagamento dos RAP (regra da LRF, art. 9º).

- Contingenciamento por programa: observar prioridades, obras já iniciadas, e permitir avaliação de metas físicas ao longo do exercício.
- Para casos de alto volume de RAP, regra transitória com redução gradual.
- Esclarecer dúvidas jurídicas:
 - permitir empenho da despesa anterior à seleção do fornecedor, no caso de processo licitatório.
 - despesas com execução plurianual não devem ter a totalidade de suas dotações previstas na LOA do primeiro exercício.

- Emendas de Bancada: apresentadas exclusivamente pelos senadores, restringir-se-iam a uma emenda conjunta, assinada pelos 3 representantes de cada Estado ou Distrito Federal, para buscar consenso sobre a maior prioridade estadual a ser financiada por recursos federais a cada ano.
- Em seu conjunto, as 27 emendas seriam limitadas financeiramente, a 0,3% da RCL, com a distribuição dos recursos entre os Estados e DF fixada anualmente no parecer preliminar da CMO.
- Emendas Individuais: apresentadas exclusivamente por deputados, seriam limitadas a 10, por mandato parlamentar, proibida a indicação de entidade privada como beneficiária.
- O conjunto das emendas seria limitado financeiramente por valor compatível com a capacidade fiscal da União (assinalado na proposta orçamentária), vedada a incorporação de despesas adicionais cobertas por reestimativas das receitas.

- Alterações de Natureza Programática: as comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados teriam liberdade para aprovar, em suas respectivas áreas, emendas de caráter institucional e de interesse nacional, respeitado o montante definido pela CMO para o setor, e seriam ainda responsáveis pela apreciação das emendas de bancada e individuais.
- Execução Mandatória: obriga o Poder Executivo a executar as despesas incluídas pelas emendas, desde que estas apresentem viabilidade técnica, econômica e ambiental. Como o valor global passaria a ser definido ex-ante, não haveria risco fiscal nessas novas regras.

- institui conta única em cada ente
- extingue vinculações de receita não previstas na Constituição e todos os fundos instituídos ou mantidos com recursos públicos, exceto os constitucionais
- cria regras de funcionamento para os fundos que continuarão a existir

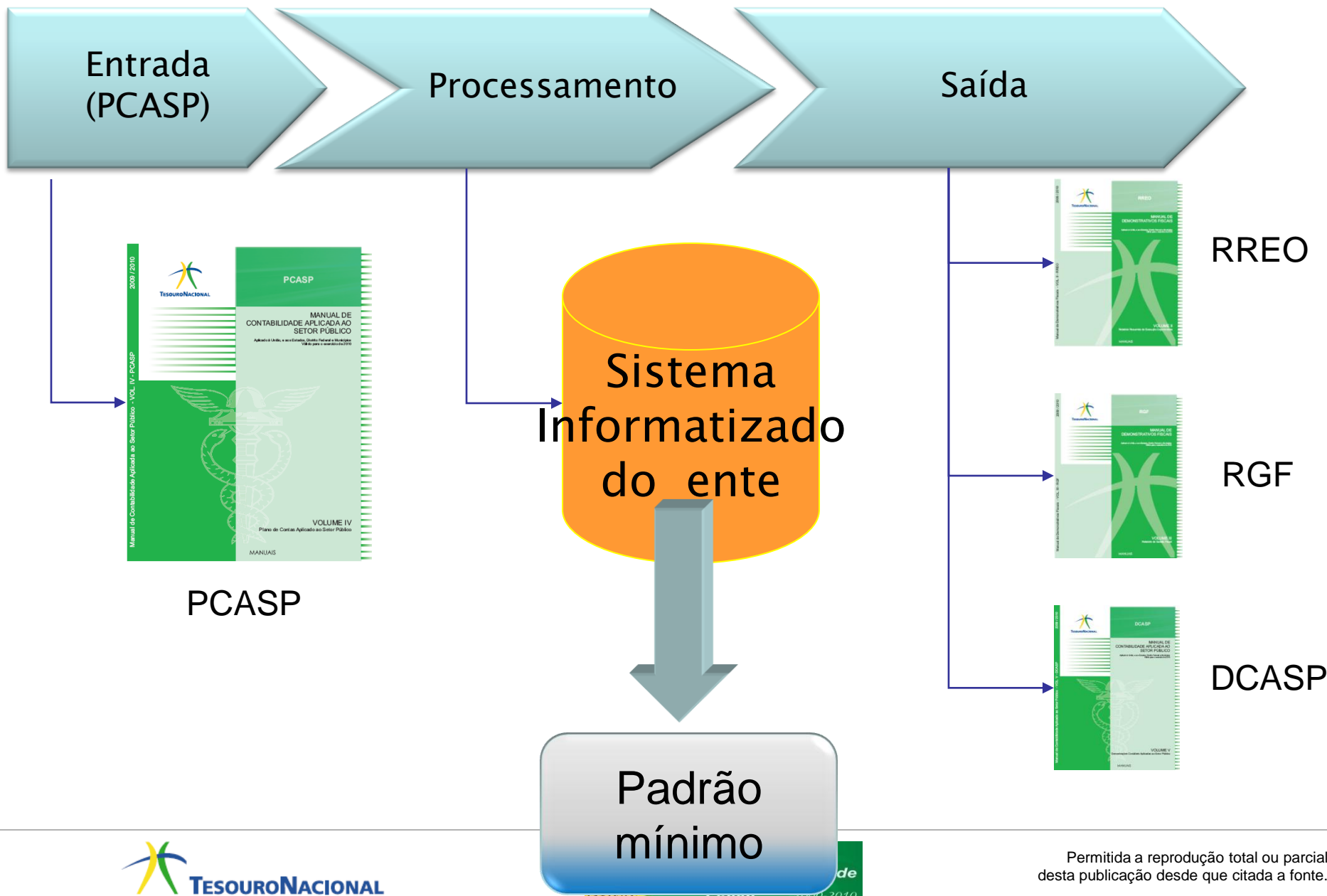
- amplia conceito de transparência;
- separa conceitos aplicáveis ao orçamento e à contabilidade, esta última com foco no patrimônio e regime de competência integral;
- exige orçamento e execução com controle por destinação de recursos;
- exige discriminação da LOA até o nível de projeto, atividade ou operação especial, ficando os elementos para sistema;
- esclarece o tratamento orçamentário das empresas dependentes e não dependentes;

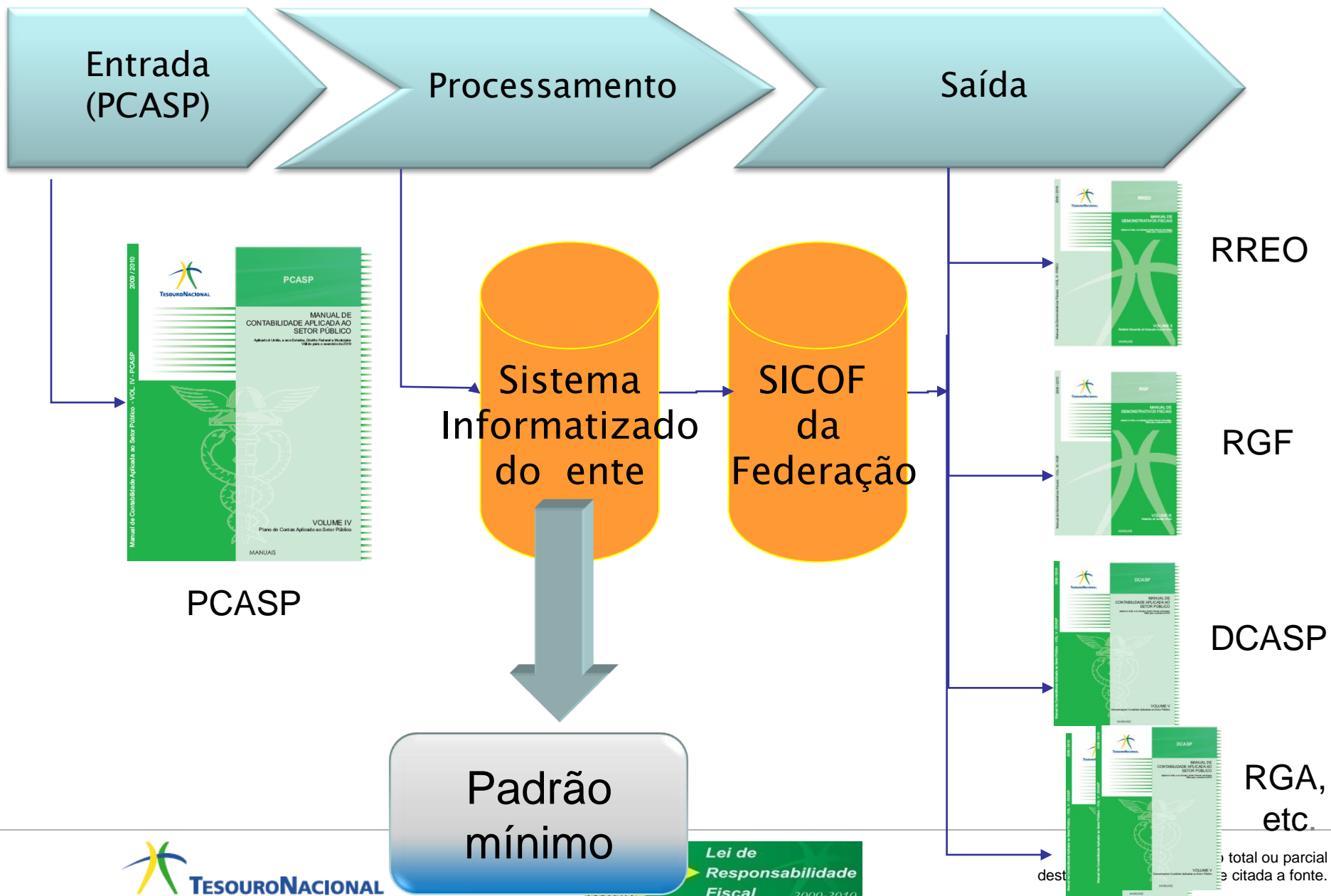
- cria as modalidades de aplicação, distinguindo recursos aplicados diretamente, por transferência a entidades privadas com ou sem fins lucrativos, por transferência obrigatória e por transferência voluntária, esclarecendo que descentralização é modalidade de aplicação direta;
- harmoniza a aplicação dos arts. 29 e 29-A da Constituição, definindo conceitos utilizados no limite de pessoal do Legislativo municipal ;
- define as demonstrações contábeis: Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Demonstração do Fluxo de Caixa, esclarecendo que Balanço Orçamentário é instrumento de transparência, mas não é demonstração contábil;
- define novo conceito para o superávit financeiro de exercício anterior;

- cria Relatório de Gestão Administrativa e vários demonstrativos:
 - **na LDO:** das obras não concluídas; dos investimentos, inclusive PPP, e das despesas obrigatórias de caráter continuado para dez anos; da política de aplicação das operações de crédito das agências financeiras oficiais de fomento e dos fundos;
 - **no Relatório Resumido de Execução Orçamentária:** da composição das despesas orçamentárias por credor; das despesas orçamentárias com propaganda e publicidade; da composição das despesas orçamentárias de exercícios anteriores e dos ajustes de exercícios anteriores;

- no Relatório de Gestão Fiscal: da quantidade e remuneração paga aos servidores, com os salários maior, médio e menor praticados no âmbito de cada Poder e órgão autônomo; do cumprimento dos limites mínimos de ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos; das despesas orçamentárias relativas a diárias, passagens, auxílio-alimentação e auxílio- transporte, consultorias, serviços de terceiros, locação de mão-de-obra, capacitação de servidores e outras despesas correntes indiretamente associadas a despesas com pessoal; do comparativo com os limites para o Legislativo municipal; de investimentos;
- cria regra de consolidação de contas públicas: receitas orçamentárias e despesas orçamentárias intra-governamentais, para fins de exclusão de duplicidades, mediante codificação própria e independente da classificação da receita orçamentária e da despesa orçamentária;

- homologação de sistemas por autoridade certificadora como requisito para licitações e contratações. Prós e contras.;
- cria regras de final de mandato para disponibilização de informações;
- exige adoção, pelo Ministério da Fazenda, de sistema informatizado centralizado, nacionalmente padronizado e integrado aos demais sistemas nacionais das áreas de saúde, educação e previdência, com amplo acesso público e fé pública para cumprimento de LRF, contendo módulos de auditoria, com validação pelos Tribunais de Contas, e de expedição de certidões eletrônicas. Prós e contras.;
- exige adoção, em cada ente, de sistema de folha de pagamentos;





- orienta a gestão de recursos humanos orientada para a eficiência do trabalho e incentiva a capacitação de servidores;
- cria o gestor público das cidades;
- cria requisitos de ingresso de servidores e limite mínimo de ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos, e proíbe nepotismo;
- cria garantias e vedações para áreas estratégicas e estabelece responsabilidades e direitos do ordenador de despesa e do gerente de programa;

- cria instrumentos para que o controle possa aferir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas;
- confere amplo acesso público em meio eletrônico a informações;
- institui a participação dos cidadãos na elaboração e apreciação dos planos nacionais de políticas públicas e de todas as leis do ciclo orçamentário;
- institucionaliza o controle social das políticas públicas exercido diretamente pelos cidadãos ou por Conselhos;
- aumenta fluxo de informações para órgãos de controle;
- institui controle interno;

- determina a realização de auditorias periódicas na folha de pessoal;
- cria critérios para fiscalização da renúncia de receita;
- cria controle prévio para projetos de grande vulto;
- cria prazos para julgamento de contas;
- institucionaliza ouvidorias para os Tribunais de Contas;

- ⇒ Opção metodológica: não repetir conceitos da LRF; ao alterar, fazê-lo diretamente na LRF ⇒ Substitutivo composto de duas partes: LQF + alteração da LRF.
- prevê limites para CNJ, CNMP, Defensoria Pública dos Estados, com prazo para ajuste;
 - esclarecer conceitos de RCL, DTP líquida, restos a pagar e disponibilidade de caixa líquida para evitar burlas;
 - alteração da regra de final de mandato para despesa com pessoal;
 - regras para as informações a serem utilizadas em demonstrativos contábeis e fiscais, máximos, mínimos e de metas fiscais;
 - cria novos crimes fiscais;
- É PRECISO TER CUIDADO COM RETROCESSOS NA LRF !!!!!**

⇒ LRF: divergências conceituais (evitar burlas).

- Receita Corrente Líquida:

- Burla de exclusão de IRRF, CIDE
- Criação de fundos de receita
- Aporte para déficit atuarial dos fundos de previdência X cobertura de déficit financeiro

- Despesa com Pessoal:

- “Condomínio” de limites
- Burla de exclusão de inativos, pensionistas, IRRF
- Aumento indevido de indenizações e consultorias
- Exclusão de PCS, PACS, voluntários e realização de despesas “fora” do serviço público, com burla ao concurso público
- Despesas de Exercícios anteriores
- FCDF

⇒ LRF: divergências conceituais (evitar burlas).

- Dívida Consolidada Líquida:

- Conceito de ativo disponível (Ex: exclusão de dívida ativa)
- Não registro de precatórios
- Conceito de operação de crédito, antecipações de royalties, dívida ativa, etc. (FIDC, derivativos)

- Restos a Pagar:

- Aplicação a todos os Poderes (ao mandato, com ou sem reeleição)
- Conceito de disponibilidade de caixa (não está relacionado ao regime de registro das receitas – caixa ou competência)
- Art. 42: contrair obrigação de despesa

⇒ LRF: divergências conceituais (evitar burlas).

- Transferências voluntárias:

- Não são obrigatórias
- Competências constitucionais não são delegáveis
- Não é descentralização
- CF, art. 169 - repasses

- Transparência:

- Integrar sistemas federais (SISTN, SIOPS, SIOPE)
- Colocar mais informação a disposição do público (com séries históricas)
- Fé pública (para eliminar papel)
- Integrar com informações auditadas pelos TCs
- Implementação da LC 131 – padrão mínimo, integração de informações, tempo real

Selene Peres Peres Nunes

e-mail: selene.nunes@fazenda.gov.br

selenenunes@gmail.com

Tel: (61) 3412 3011