

Lei de Diretrizes Orçamentárias – Excelente Oportunidade para Inibir o Mau Uso do Dinheiro Público

Flavio C. de Toledo Jr.

Assessor Técnico do Tribunal de Contas do
Estado de São Paulo

Resumo: Todo ano editada, a lei de diretrizes orçamentárias constitui momento privilegiado para criar-se regras que inibam o mau uso do dinheiro público; isso, além dos conteúdos que, por força da Constituição e da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem perfilar-se naquele diploma. Aproveitando-se da celeridade própria das leis do ciclo orçamentário, pode o Executivo ou Legislativo propor, na LDO, regras para transparecer gastos sujeitos a desvios (propaganda, publicidade, precatórios judiciais, valores adiantados a servidores, representação); proibir despesas ilegítimas e antieconômicas (ex.: obras cujos preços superem indicadores de mercado; compra de automóveis de luxo; aquisição de empresas pertencentes a servidores) e, também, impedir que entidades da administração indireta sirvam como válvula de escape para vedações de último ano de mandato. Aliás, é bem isso o que faz, de há muito e com pleno êxito, o Governo da União, mostrando, de forma concreta, que a lei de diretrizes orçamentárias é a melhor norma própria de direito financeiro.

Palavras-chave: Norma própria de Direito Financeiro; Despesas Legais mas que não se coadunam com o interesse público; LDO do Governo Federal.

1. Apresentação

Inovação da Carta de 1988, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO apresenta-se essencial na boa gestão do dinheiro público; tanto é verdade que não pode o Legislativo entrar no recesso de julho, caso não aprove aquela peça do ciclo orçamentário nacional (art. 57, § 2º da CF).

Faz a LDO a vital ligação entre o planejamento estratégico do plano plurianual – PPA e a programação operacional da lei orçamentária anual – LOA, daí evidenciando as metas de trabalho para o ano seguinte; do con-

trário, o gasto de expansão é tido não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público (art.15 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Além disso e visando sempre o orçamento anual, sinaliza a LDO as políticas alusivas a tributos, gastos com pessoal e agências oficiais de fomento à economia¹.

Sobreditas finalidades estão ditas na Lei Maior; art. 165, § 2º e art. 169, § 1º, II.

Depois, veio a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer outros conteúdos para as diretrizes orçamentárias, fundamentais, diga-se de passagem, no combate ao déficit e à dívida pública; entre tantos sobressai a meta de resultado primário², número hoje tão indispensável quanto o da inflação ou do crescimento da economia (PIB).

O mencionado diploma fiscal também quer que a LDO, todo ano, regule 10 (dez) outros pontos decisivos de responsabilidade fiscal. Entre eles se destacam os que seguem:

Modo de conter o gasto frente à queda na receita esperada; é a limitação de empenho, antídoto contra a nociva superestimativa do orçamento, que gera o déficit financiado, irregularmente, por Restos a Pagar sem cobertura de caixa (art. 4º, I, “b” c.c. art. 9º).

O tamanho da provisão para absorver despesas imprevistas, a chamada reserva de contingência (art. 5º, III).

Critério para ajudar financeiramente instituições privadas de fins não lucrativos; as organizações não-governamentais – ONGs (art. 4º, I, f).

Autorização para o Município auxiliar no custeio de despesas próprias do Estado e da União (Ex.: gastos do Tiro de Guerra; art. 62, I).

Método para o Executivo estabelecer a programação financeira mensal, nela incluída os demais Poderes estatais (art. 8º, caput, LRF).

Além de prescrever as sobreditas exigências constitucionais e fiscais, a lei de diretrizes orçamentárias afigura-se como espaço ideal para o ente político dizer, todo ano, suas próprias normas financeiras, compatíveis, óbvio,

¹ Eis alguns exemplos de agências financeiras oficiais de fomento: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Agência de Fomento do Paraná – AFPR; Agência de Fomento do Estado do Amazonas – AFEAM.

² Economia que faz a Administração para saldar os juros e o principal da dívida.

com as normas gerais da Constituição, Lei 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não é demais recordar que se faculta ao Estado-membro legislar, con-
correntemente, sobre direito financeiro (art. 24, I da CF), sendo cabível ao
Município suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual (art.
30, II da CF).

Ante o fato de o plano plurianual limitar-se à expectativa quadrienal
de projetos governamentais e à vista do orçamento anual constituir-se do-
cumento sintético, codificado, restrito a cifras de receita e despesa³, nesse
modelo constitucional, a lei de diretrizes orçamentárias é peça bem mais
detalhada, analítica, descritiva, motivada e, por isso, acessível ao entendi-
mento do leigo, vindo isso a possibilitar envolvimento por parte do cidadão
e do parlamentar.

É por isso que a feitura da LDO é o melhor momento para a participa-
ção dos segmentos organizados da população⁴.

Além disso, todo ano, é editada uma nova lei de diretrizes, o que faci-
lita ajustes em face do diploma anterior. Em sentido diferente, a revogação
de uma lei comum, não-orçamentária, requer processo bem mais compli-
cado e moroso. Disso faz prova a LDO-2011 do Estado de São Paulo ao
determinar que 9,57% do ICMS financiem as 3 (três) universidades estaduais
(USP, UNICAMP e UNESP); se excessivo ou insuficiente o percentual, bem
mais fácil uma nova indicação na próxima LDO do que iniciar projeto de lei
despojado da celeridade própria das leis do ciclo orçamentário.

A propósito, a LDO da União exemplifica, à farta, que tal instrumento
é excelente oportunidade para inibir desvios e desperdícios com o dinheiro
recolhido da sociedade.

De fato, aquela LDO não se limita aos teores constitucionais e fiscais;
de igual modo, ordena saudáveis normas próprias de direito financeiro; eis

³ Em face do princípio orçamentário da exclusividade; art. 165, § 8º da Constituição, com somente duas exceções: margem para créditos suplementares e operações de antecipação de receita – ARO.

⁴ Não é demais recordar que, sob a Lei de Responsabilidade Fiscal, os três planos orçamentários (PPA, LDO, LOA) haverão ser debatidos, em audiência pública, com a sociedade; sem isso, o art. 44 do Estatuto da Cidade impede a aprovação legislativa da Câmara dos Vereadores.

os preceitos para transparecer gastos sujeitos a desvios (*propaganda, publicidade, precatórios judiciais, valores adiantados a servidores, representação*); da proibição de fazer certas despesas (*ex.: compra de automóveis de luxo; festas de confraternização de servidores*); da maneira de o Tribunal de Contas da União fiscalizar obras públicas; dos critérios para o Executivo solicitar créditos adicionais por tendência de excesso de arrecadação.

Ressalte-se ainda que, na União, a LDO vem suprindo, de forma bem satisfatória, a não-edição da lei que, a teor constitucional⁵, substituirá a de número 4.320/64.

Não bastasse isso, a LDO federal interpreta artigos controversos da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando, de forma objetiva, os órgãos e entidades que se perfilam naquele governo, sem embargo de subsidiar a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista a boa qualidade dos orçamentistas que, de há muito, ocupam postos efetivos em Brasília.

No caso mais recente, a LDO federal para 2012, com seus 132 artigos, oferece várias razões para afirmar que, nos demais níveis de governo, tal instrumento pode vir a ser a melhor norma própria de direito financeiro.

De outro lado, tem-se visto que, no mais das vezes, produzem Estados e Municípios LDOs vagas, genéricas, pouco detalhadas, apresentando, todo ano, o mesmo texto.

Feitas essas considerações, o objetivo deste trabalho é propor determinados conteúdos para a lei de diretrizes orçamentárias de Estados e Municípios, os quais, em nome da boa gestão do dinheiro público, poderiam inibir desvios, desperdícios, sobreposições, abusos e fraudes.

Assim se fará adaptando passagens da LDO federal para 2012⁶ à realidade dos outros entes estatais, sobretudo dos Municípios.

Este artigo, também comentará a interpretação que confere a LDO da União ao artigo mais polêmico da LRF: o de número 42.

2. Metas e Prioridades

Somente neste caso, mostrou-se bem pobre a LDO da União; restrin-

⁵ Art. 165, § 9º da CF.

⁶ Lei federal nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.

giu-se a priorizar, em 2012, um superávit primário de R\$ 139,8 bilhões.

De outro lado e tal qual antes se consignava nas LDOs federais, poderia noticiar-se, de forma clara, que o Estado ou o Município vai priorizar a melhoria do ensino público, por meio de intenso aperfeiçoamento dos professores ou, talvez, a geração de emprego e a garantia de maior segurança pública, ou, ainda, a melhoria dos serviços de saúde, de modo que, em 5 (cinco) anos, a mortalidade infantil caia 20%.

Necessário esse destaque, posto que, em grande parte das vezes, falta capacidade financeira para o governo desenvolver todos os projetos elencados no anexo de metas e prioridades.

Assim saberá o contribuinte, de antemão, em que setor o dinheiro público será aplicado com mais vigor, fato que prestigia, e muito, o hoje fundamental princípio da transparência.

3. Exclusivas Categorias de Programação

Sujeitos à restrição legal ou mais vulneráveis a desvios, certos gastos deveriam comparecer, no orçamento, em exclusivas categorias de programação, evitando confundirem-se em rubricas genéricas, inespecíficas, abrangentes, a impedir qualquer controle, seja o social ou o executado pelos Tribunais de Contas.

A modo de exemplificar, o elemento *“Outros Serviços de Terceiros”* abriga diversificados tipos de despesa, tais como *fretes e carretos; locação de imóveis; locação de equipamentos; seguros em geral; serviços de asseio e limpeza; serviços de divulgação; impressão; despesas com congressos; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-creche; software*⁷.

Nesse diapasão, as LDOs de Estados e Municípios poderiam determinar categorias especiais, para identificar, de modo cabal, os seguintes gastos:

1. Publicidade Institucional⁸

⁷ Conforme Portaria STN/SOF nº 163, de 4 de outubro de 2001.

⁸ Segundo o art. 12 da LDO do Estado de São Paulo para 2011, “as despesas com publicidade deverão ser destacadas em atividade específica na estrutura programática, sob denominação que permita a sua clara identificação”.

2. Propaganda dos Feitos Governamentais.
3. Despesas com Previdência Complementar.
4. Obras Iniciadas em Orçamentos Pretéritos.
5. Novas Obras.
6. Obras Decorrentes do Orçamento Participativo.
7. Pagamento de Precatórios Judiciais e Concessão de Subvenções e Auxílios a ONGs; isso, na hipótese de, sob a classificação econômica, o gasto vir detalhado somente até a modalidade de aplicação, não descendo até o elemento de despesa⁹.
8. Adiantamentos para despesas de pronto pagamento.
9. Adiantamento para viagens.
10. Gastos de representação.

Vital a individualização dos gastos de publicidade e propaganda; assegura que sejam facilmente visualizados em orçamentos e balanços, nisso considerando que a Lei Eleitoral restringe propaganda e publicidade frente ao gasto do ano anterior ou dos 3 (três) últimos exercícios; o que for menor (art. 73, IV). Sem essa especificação programática, fica impossível o monitoramento, visto que, como já se viu, o item *Serviços de Terceiros* recepciona várias espécies desse objeto de despesa.

Quanto a item próprio para valores adiantados a servidores¹⁰, notória a necessidade de mais subsídios para o controle desse regime de despesa, considerando os riscos como: a) falta de segregação de funções: o que compra é o mesmo que paga; b) dificuldade de o controle interno impugnar gastos feitos por agentes políticos; b) falta de pesquisa prévia de preços; c) falta de liquidação formal do gasto; e) falta de adequada regulamentação local.

Relativamente às categorias exclusivas para obras iniciadas em pretéritos orçamentos e, também, para as novas obras, não se deve esquecer que, conforme o art. 45 da LRF, a lei orçamentária só incluirá novos projetos após

⁹ Esse menor detalhamento provém da Portaria SOF/STN nº 163, de 2001; em sentido diferente, o art. 15 da Lei nº 4.320, de 1964, preceitua que a decomposição seja maior, indo ante o elemento de despesa.

¹⁰ Art. 68. O regime de adiantamento é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

adequadamente atendidos os que estão em andamento; nesse rumo, inibe-se a tão indesejada paralisação de obras públicas.

Quanto às obras oriundas do orçamento participativo, a apartação confere eficácia ao art. 48, parágrafo único, da LRF, fortalecendo o controle social, cujos envolvidos poderão melhor acompanhar as ações por eles sugeridas.

4. As Despesas Proibidas

Diante da generalidade do orçamento público, pode o dirigente contar com dotação que também possibilita gasto sem qualquer interesse público, o que contraria o princípio da legitimidade da despesa governamental¹¹.

Se o Prefeito compra uma Ferrari nova, assim o faz com autorização legal, expressa em dotação relacionada ao abrangente elemento *“Equipamentos e Material Permanente”*. Aqui, acontece o que usualmente se diz: *“é legal, mas não moral”*.

E, convenhamos, não há meios de se abrir, na peça orçamentária, tantos subelementos de despesa quantos forem os tipos de utilidade ofertados pela economia; agrava isso o fato de a Secretaria do Tesouro Nacional entender que, no orçamento, a decomposição do gasto não vai sequer até o elemento de despesa, parando no muito mais agregado grupo de natureza.

Nessa trilha, Estados e Municípios deveriam vedar, em sua melhor norma de direito financeiro, certas despesas. Talvez, o Governador ou o Prefeito assim não desejem, mas o Senador, Deputado ou Vereador poderia emendar o orçamento, complicando, por razões óbvias, o subsequente veto do Executivo.

De outro lado e também à vista da opinião pública, o legislador terá enorme dificuldade de derrubar norma que proíbe a Casa de Leis homenagear, à custa do erário, cidadãos ilustres.

Em livro do qual fui co-autor, sustentamos que *“mesmo em situação de equilíbrio das contas públicas, os gastos perdulários, publicamente desnaturados, repercutem mal junto à comunidade e, tendo em mira que o ci-*

¹¹ Art. 70 da Constituição

dadão, no mais das vezes, não interpreta balanços e resultados financeiros, tais despesas geram negativo efeito moral sobre o contribuinte que, de antemão, não vislumbra boa utilização dos tributos por ele pagos, estimulando, depois, a elisão e a sonegação fiscais”¹².

À guisa de ilustrar, segue rol de despesas que poderiam estar proibidas pela lei de diretrizes orçamentárias.

- Novas obras, desde que bancadas pela paralisação das antigas.
- Clubes e associações de agentes públicos, ou quaisquer outras entidades congêneres.
 - Aquisição de automóveis de luxo para representação.
 - Pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa.
 - Homenagem a cidadãos ilustres.
 - Confecção de mensagens de cumprimento.
 - Pagamento de anuidade de servidores em conselhos profissionais como OAB, CREA, CRC, entre outros.
 - Despesas incompatíveis com a atividade legislativa (*exemplo: subvencionar entidades do 3º setor, auxiliar pessoas carentes, custear apresentações artísticas, publicar mensagens comemorativas em jornais, entre outros gastos próprios do outro Poder municipal: o Executivo*).
- Pagamento de sessões extraordinárias para Deputados Estaduais e Vereadores¹³.
 - Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal entre outros brindes.
 - Festas de confraternização dos funcionários públicos.
 - Assinatura de TV a cabo e revistas que não veiculam temas ligados à Administração Pública.
 - Obras cujo custo global supere à mediana de seus correspondentes no *Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil* -

¹² In “A Lei 4.320 no Contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal”, Ed. NDJ, São Paulo, 2005, em co-autoria com Sérgio Ciquera Rossi.

¹³ Entende o Supremo Tribunal Federal que a proibição de indenizar sessões extraordinárias não se limita ao Congresso Nacional; alcança os demais entes estatais; eis o que diz o Excelso Pretório. **ADI 4509 MC/PA, rel. Min. Cármen Lúcia, 7.4.2011. (ADI-4509)**

SINAPI, mantido e divulgado, na **internet**, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE.

5. Transferências para Organizações Não-Governamentais - ONGs

A experiência tem-nos mostrado que as leis de diretrizes orçamentárias não cumprem, a rigor, o art. 4º, I, “f” da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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

I – disporá também sobre:

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

É porque se apresentam critérios vagos, genéricos, difusos, para Estados e Município subvencionarem asilos, creches, orfanatos, APAEs, organizações sociais, entre outras entidades sem fins lucrativos.

De outro lado, tem sido pródiga a imprensa em noticiar vários e muitos desvios perpetrados por sobreditas entidades. É o caso de instituições que gastam, em demasia, com atividades-meio ou cujos dirigentes percebem elevados salários; é também a situação de a entidade beneficiária servir como meio de o agente político contratar seus apeniguados.

Ao finalizar auditoria específica, verificou o Tribunal de Contas da União irregularidades em nada menos que 54% dos repasses feitos às organizações não-governamentais. Nesse passo, o relatório do TCU assim consigna: *“O que está ocorrendo é uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, daí descambando para toda sorte de ilícitos administrativos, tais como a burla da exigência do concurso público e de licitações, o uso político-eleitoral dos recursos transferidos, o desvio de recursos para enriquecimento ilícito, entre muitos outros... Em geral, os objetos dos convênios não são definidos com precisão, as metas são vagas e as irregularidades incluem ainda superfaturamento de preços e notas fiscais frias”* (in: *“Folha de São Paulo”*, 12/11/2006, pg.A4).

Nessa trilha e tal qual bem o faz o Governo Federal, poderiam os Es-

tados e Municípios estabelecer, em suas diretrizes orçamentárias, que, nos termos do art. 16 da Lei 4.320/64, serão contempladas entidades voltadas à cultura, assistência social, saúde e educação, desde que preenchidos os seguintes requisitos:

- Atendimento direto ao público, de forma gratuita;
- Manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica da entidade concedente, após visita ao local de atendimento.
- Certificação do respectivo Conselho Municipal ou Estadual.
- Aplicação na atividade-fim de, ao menos, 80% da receita.
- Compromisso de a entidade franquear, na internet, demonstrativo atualizado de uso do recurso público.
- Prestação de contas dos dinheiros anteriormente recebidos, devidamente avalizada pelo controle interno e externo.
- Declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades locais sob as penas da lei.
- Vedação de recebimento por parte de entidade cujos dirigentes sejam também agentes políticos do ente estatal concedente.

Quanto ao tema em comento, assim orientou Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

COMUNICADO SDG nº. 14, de 2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, em face do atual processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias – LDO, devem os jurisdicionados atentar para o que segue:

1. A lei de diretrizes orçamentárias há de estabelecer critérios para repasse financeiro a entidades do terceiro setor, podendo ainda explicitar, em anexo próprio, o nome desses beneficiários. É o que se vê no art. 4º, I, “f” c.c. art. 26, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Em vista do fundamental princípio da transparência fiscal, aquelas condições não podem apresentar-se genéricas.

3. Assim, há de haver certo detalhamento que iniba a má utilização do dinheiro público. Cabem, assim, critérios que ora se exemplificam: a) certificação da entidade junto ao respectivo conselho municipal; b) o beneficiário deve aplicar, nas atividades-fim, ao menos 80% de sua receita total; c) manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do governo concedente; d) declaração de funcionamento regular, emitida por duas autoridades de outro nível de governo; e) vedação para entidades cujos dirigentes sejam também agentes políticos do governo concedente.

SDG, 20 de abril de 2010
SÉRGIO CIQUERA ROSSI
SECRETÁRIO DIRETOR GERAL

6. Normas Específicas para Autarquias, Fundações e Estatais Dependentes

No intuito de garantir equilíbrio orçamentário, freia a LRF as despesas de pessoal, a dívida de longo prazo (consolidada), os restos a pagar de último ano de mandato, as operações de crédito e a concessão de garantias.

Os limites do Poder Executivo também atingem as entidades da Administração indireta, ou seja, não há barreiras específicas para autarquias, fundações ou estatais dependentes.

Nesse rumo, pode certa autarquia gastar, com pessoal, 98% de sua receita, desde que, no consolidado de todo o Poder Executivo, o percentual esteja abaixo do freio fiscal de 54% (Município) ou 49% (Estado), incidentes ambos sobre a receita corrente líquida.

Verificados excessos por parte das entidades descentralizadas, deve a Administração direta propor, na lei de diretrizes orçamentárias, limites especiais ao dispêndio laboral de autarquias, fundações e estatais dependentes.

E, para evitar que a Administração indireta seja utilizada para o ente central esquivar-se das barreiras fiscais de último ano de mandato, deve também a LDO determinar que as entidades descentralizadas não possam assumir, nos últimos 8 (oito) meses do mandato do Chefe do Executivo, despesas

sem lastro financeiro (art. 42 da LRF); de igual forma, deve-se ordenar que, nos derradeiros 180 dias daquela gestão, não aconteça crescimento da despesa com recursos humanos (art. 21, parágrafo único da LRF).

7. A Interpretação da LDO Federal quanto ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já foi dito que a LDO da União também interpreta artigos polêmicos da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando órgãos e entidades federais, sem embargo de subsidiar a doutrina e a jurisprudência, tendo em vista a excelente qualidade dos orçamentistas que, de há muito, ocupam postos efetivos em Brasília.

O artigo 42 da LRF é ainda o mais polêmico da LRF; eis o que ele quer:

“Art. 42- É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

Em suma, impede tal dispositivo que, nos últimos oito meses do mandato, realize o gestor obrigação de despesa sem a correspondente disponibilidade de caixa.

Na atual controvérsia, certa corrente defende que o art. 42 jamais alcança as despesas preexistentes, ou seja, as nascidas antes dos dois últimos quadrimestres do mandato. Assim, o cômputo consideraria apenas os novos gastos, isto é, os criados nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Pois bem, assim determina o art. 102 da LDO da União para 2012

“Art. 102. Para efeito do disposto no art. 42 da LRF, considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere.

Parágrafo único. **No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da Administração Pública**, consideram-se compromissadas apenas **as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro**, observado o cronograma pactuado”. (grifamos).

Quanto ao caput, há de se lembrar que, a modo do art. 62 da Lei nº 8.666/93, o empenho equivale ao termo de contrato; é, pois, o “instrumento congênere” aludido naquele art. 102.

Relativamente ao parágrafo único, claro está que, sob o art. 42 da LRF, deve haver suporte monetário para os gastos preexistentes (*folha salarial, encargos, serviços contínuos*), desde que tenham sido eles regularmente liquidados, habilitando-os, assim, ao pagamento.

Daí se infere que, para a LDO federal, há de haver disponibilidade financeira para as despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro do último ano de mandato, **sejam elas novas ou antigas**.

Se assim não fosse, os gestores irresponsáveis reservariam numerário para as novas despesas, aquelas contraídas entre maio e dezembro do último ano, deixando descobertas as geradas em época pretérita, às quais, tal qual sabido e consabido, têm muito maior vulto, posto que se relacionam, no mais das vezes, à operação e manutenção da máquina pública.