

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2025

Sumário

1. Origens e experiências anteriores	3
1.1 FMI Transperency	4
1.2 CCE Tratado de Maastricht	4
1.3 Budget Enforcement Act – EUA	4
1.4 Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia	5
1.5 Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados	5
2. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal	8
3. Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00	12
3.1 Planejamento	13
3.1.1 Plano Plurianual – PPA	14
3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	15
3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	20
4. Princípios Orçamentários	21
5. Receitas Públicas	25
5.1 Renúncia de Receitas	27
6. Despesa Públicas	28
6.1. Despesas com Pessoal: fiscalização e controle	30
6.2. Limites com Pessoal	31
7. Transferências Voluntárias	34
8. Destinação de Recursos para o Setor Privado	35
9. Da dívida e do endividamento	36
9.1 Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito	40
9.2 Contratação de Operação de Crédito	42
9.2.1 Limites para Contratação	46
9.2.2 Operações de Crédito Vedadas	47
9.2.3. Garantia e Contragarantia	48
10. Restos a Pagar	49

11. Gestão Patrimonial	51
12. Transparência, Controle e Fiscalização	53
12.1. Escrituração e Consolidação das Contas	54
12.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO	55
12.3. Relatório de Gestão Fiscal – RGF	57
12.4. Prestações de Contas	59
12.5. Fiscalização da Gestão Fiscal	62
13. Referências	63

1. Origens e experiências anteriores

No que diz respeito a experiências de outros países, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, incorpora alguns princípios e normas, conforme analisaremos a seguir. Os modelos que foram tomados como referencial para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal são:

- o Fundo Monetário Internacional - FMI, organismo do qual o Brasil é Estado-membro, e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- a Nova Zelândia, através do Fiscal Responsibility Act, de 1994;
- a Comunidade Econômica Européia, a partir do Tratado de Maastricht; e,
- os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do Budget Enforcement Act, aliado ao princípio de “accountability”.

Estes exemplos, embora tomados como referência para a elaboração da versão brasileira da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram os únicos parâmetros utilizados, já que não existe um manual ótimo de finanças públicas que possa ser utilizado indiferentemente por qualquer nação. A seguir é apresentado um breve resumo das características e pontos fundamentais de

cada um dos citados referenciais, tomados como ponto de partida para a elaboração do modelo brasileiro de Responsabilidade Fiscal.

1.1 FMI Transperency

As principais características são:

- **TRANSPARÊNCIA.** Dentro do setor público, as funções de política e de gestão devem ser bem definidas e divulgadas ao público, informando sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas;
- **PLANEJAMENTO.** A documentação orçamentária deve especificar objetivos da política fiscal, estrutura macroeconômica, políticas orçamentárias e riscos fiscais;
- **PRESTAÇÕES DE CONTAS PÚBLICAS.** Informações orçamentárias devem facilitar sua análise: as contas fiscais devem ser apresentadas periodicamente ao Legislativo e ao público.

1.2 CCE Tratado de Maastricht

As principais características são:

- Definição de critérios para verificação da sustentação financeira da cada governo, como em uma confederação;
- Estados membros conduzem suas políticas com relativa independência, convergindo para critérios acordados; além disso, os estados membros devem evitar déficits excessivos;
- Comissão monitorará orçamento e estoque da dívida para identificar desvios: há metas e punições;

- Pacto de estabilidade e crescimento de 1997 - cada estado membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do Tratado.

1.3 Budget Enforcement Act – EUA

As principais características são:

- Contempla apenas o Governo Federal - cada unidade da federação tem suas regras.
- Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos aplicações de regras adotadas pelo BEA.
- Sequestration - limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias,
- Pay as you go - compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado através da redução em outras despesas ou aumento de receitas.

1.4 Fiscal Responsibility Act – Nova Zelândia

As principais características são:

- Estado unitário e parlamentarista.
- Congresso fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar.
- Princípios de gestão fiscal responsável: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes.
- Alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos.
- Gerenciar prudentemente riscos fiscais da Coroa.

- O Fiscal Act difere dos programas anteriores porque não prevê metas fiscais; admite afastamentos temporários, desde que com previsão de meios para retorno; considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas; teme pela manipulação de informação para ajustá-las às metas fixadas.

1.5 Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados

Este Programa teve início em 1995, com o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional – CNM, sendo utilizado para o refinanciamento de dívidas estaduais, além da abertura de linhas de crédito para ações emergenciais, como o Programa de Demissão Voluntária – PDV, financiado com recursos da Caixa Econômica Federal – CEF.

O Voto 162, do Conselho Monetário Nacional, propiciou o refinanciamento de dívidas de Estados, a partir da assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentável. Estas dívidas referiam-se a compromissos em atraso até 30 de novembro de 1995, acordados com o Ministério da Fazenda, (Linha de Crédito 1), financiamento de programas de ajuste do quadro de pessoal (Linha de Crédito II) e transformação de ARO's (antecipação de receitas orçamentárias) em dívida fundada (Linha da Crédito III).

A possibilidade de obtenção dos benefícios do Voto 162 dependia de assunção de compromissos de ajuste fiscal e financeiro a serem mantidos pelos Estados durante a vigência do programa. Esses compromissos importavam:

1. Controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 82 de 1995 – a chamada Lei Camata I;
2. Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais;

3. Aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, buscando explorar plenamente a base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria;
4. Compromisso de resultado fiscal mínimo, traduzidos neste caso, em metas de resultado primário trimestral;
5. Redução e controle do endividamento estadual.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados teve a Secretaria do Tesouro Nacional como órgão de acompanhamento das metas fiscais assumidas pelos governos estaduais. Este processo visava à implementação de medidas que permitissem aos Estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável.

1.6 A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997

Em setembro de 1997, com a edição da Lei nº 9.496, a União ficou autorizada a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal, entre elas as dívidas assumidas a partir do Voto 162/95. Ganhou força, a partir de então, a busca pelo desenvolvimento autossustentável, com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que trazia metas ou compromissos referentes a:

1. Dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR, entendida a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender às despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais;

2. Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
3. Despesas com funcionalismo público;
4. Arrecadação de receitas próprias;
5. Privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
6. Despesas de investimento em relação à RLR.

A assinatura de um programa de ajuste e a observância rigorosa do cumprimento das metas fiscais passou a ser a principal característica desta nova etapa de refinanciamento de dívidas, estendida agora aos municípios, a partir da Medida Provisória nº 2.118 e suas reedições. Cumpre ressaltar que, a partir dessa mesma lei, os governos municipais deverão cumprir apenas metas de gastos com pessoal, além da criação de fundos de aposentadorias e pensões para pagamento de pessoal inativo.

2. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O principal objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o caput do art. 1º, consiste em estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”. Por sua vez, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:

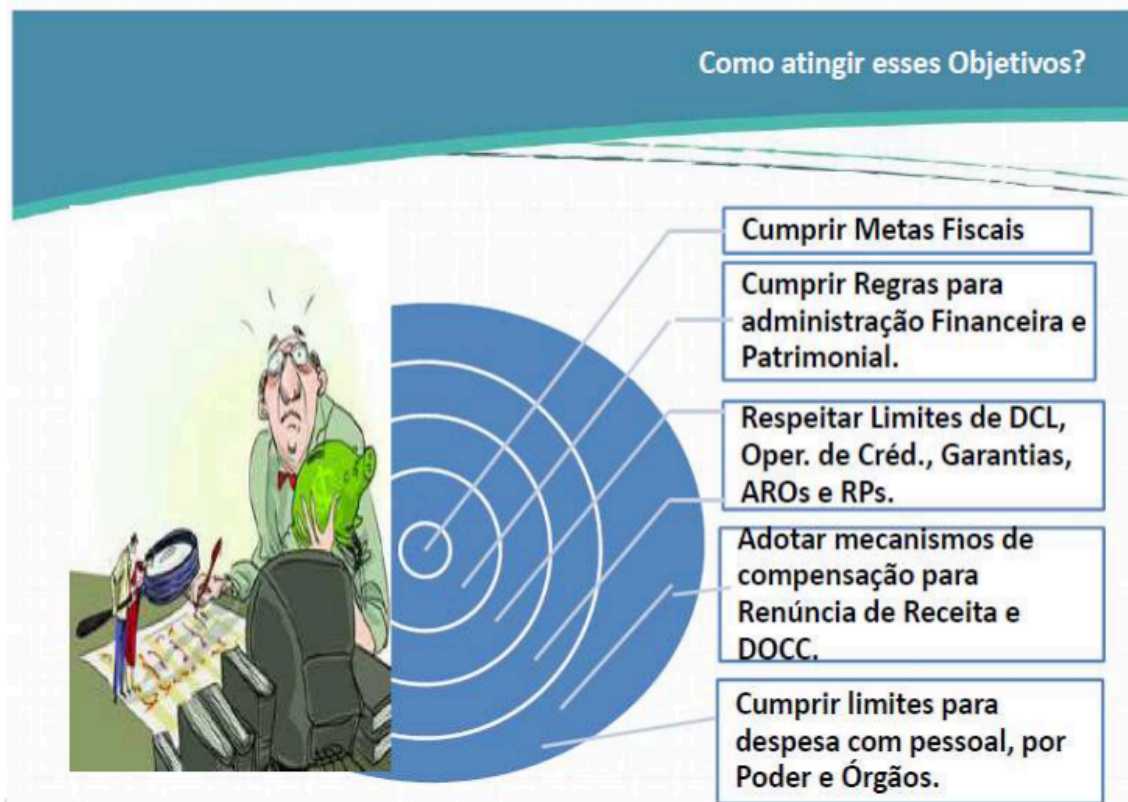
- ação **planejada e transparente**;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o **equilíbrio das contas públicas**;

- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo.

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, conforme será demonstrado mais adiante, quando abordarmos este assunto.

Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público.



O **equilíbrio das contas públicas** almejado pela LRF, refere-se as chamadas “contas primárias”, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Significa, em outras palavras, que o equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública.

Esta é a verdadeira tradução do slogan “gastar apenas o que se arrecada”, como visto anteriormente. Diante desta constatação nos vem a pergunta: Nenhum ente público poderá endividar-se (contratar operações de crédito) a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal? A resposta é: certamente que pode (ver artigos 32 e seguintes LRF).

Entretanto, sabemos que a dívida pública é o principal problema de ordem macroeconômica enfrentado pelo País nos últimos tempos, em todos os níveis de governo. O controle da dívida pública é o principal motivo que podemos invocar para a elaboração de uma lei como a LRF.

O Capítulo I apresenta o conceito mais importante na operacionalização da LRF, no que diz respeito ao atendimento dos limites legais: a **Receita Corrente Líquida - RCL**.

Analizando com cuidado a definição de RCL, de acordo com o inciso IV do art. 2º da LRF, observamos o legislador público preocupado em identificar aquelas receitas disponíveis à União, aos Estados e Municípios para a realização de despesas com pessoal, gastos com serviços de terceiros, pagamento de dívidas, etc.

Para tanto, a partir da Receita Corrente total, chega-se à RCL estadual, por exemplo, extraindo-se as transferências constitucionais, a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência, as compensações referentes à Lei nº 9.796/99, (a chamada “Lei Hauly”). Além disso, serão computados, no cálculo da RCL dos Estados, os valores pagos e recebidos em função da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), assim como os valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Neste caso, valores pagos e recebidos devem ser entendidos como saldos da Lei Kandir e saldos do FUNDEF. Desta forma, se o saldo for negativo (valores pagos superiores aos valores recebidos), este resultado diminuirá o valor final da RCL.

No caso dos Municípios, a RCL corresponde à Receita Corrente total, subtraídas as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social (quando houver), além das compensações relativas à Lei Hauly. Observe-se que, como os Municípios não realizam transferências constitucionais a outros entes, sua RCL poderá corresponder simplesmente à sua Receita Corrente total.

De acordo com o parágrafo 3º do artigo 2º da LRF, “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades”. Isto significa que a verificação da

RCL deve ser para o período de um ano, não necessariamente o ano civil, e a sua apuração começará no mesmo mês em que se estiver calculando a RCL.



3. Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/00

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

As disposições da LC101/00 obrigam a União, os Estados (inclusive o DF), o Distrito Federal e os Municípios, compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, nestes abrangidos¹ os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes².

ESTRUTURA DA LRF

¹As Defensorias Públicas também devem ser incluídas no rol de obrigadas a observarem as disposições da LRF. A EC 45/2004 assegurou autonomia orçamentária e financeira às Defensorias Públicas Estaduais. Já a EC 74/2013 assegurou autonomia orçamentária e financeira à Defensoria Pública da União e do Distrito Federal. O acórdão 2153/2014 TCU-Plenário, não obstante não possuírem limites previstos na LRF, visto que sua inclusão como órgão de autonomia orçamentário-financeira ocorreu após a edição da LRF, deverá elaborar os demonstrativos: da Despesa com Pessoal; da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e o Simplificado da Gestão Fiscal.

²São empresas controladas que recebam do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

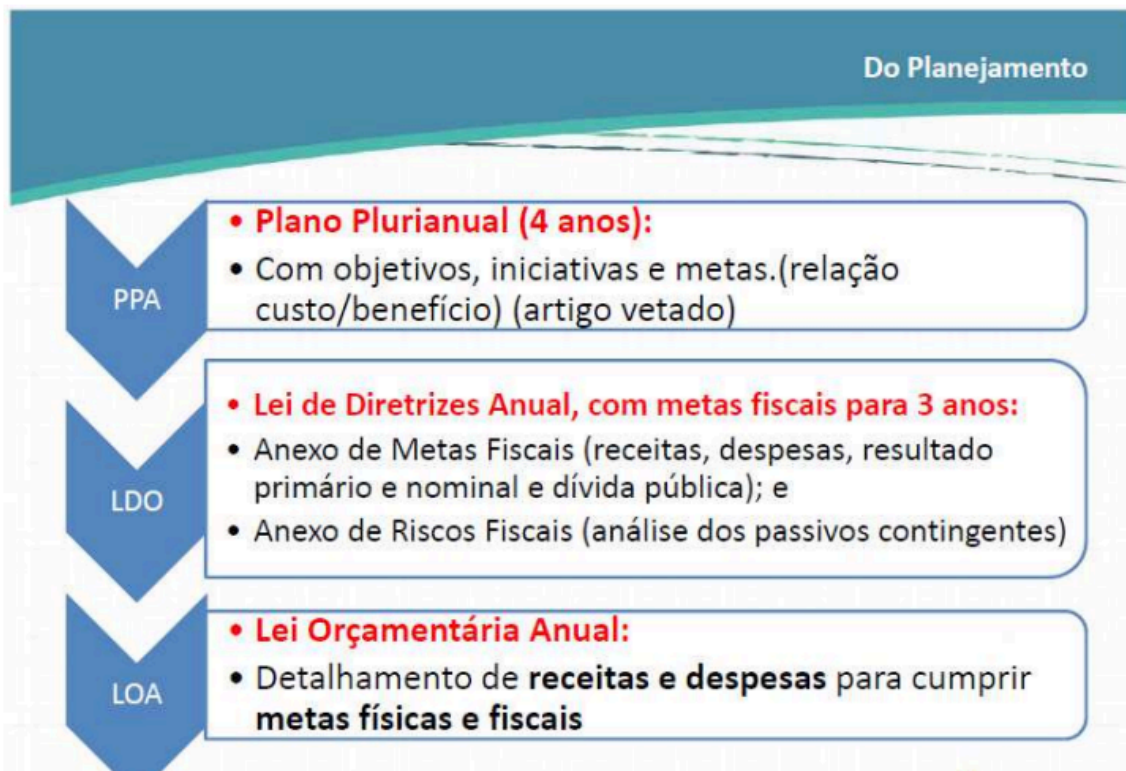


3.1 Planejamento

A Constituição de 1988, no tocante ao planejamento na administração pública, teve a clara preocupação de institucionalizar a integração entre os processos de planejamento e orçamento, ao tornar compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual - PPA, destinado às ações de médio prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; o Orçamento Anual, para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, para servir de elo de ligação entre aqueles dois instrumentos. A LRF procura aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao Orçamento e à LDO.

“Planejamento é o processo permanente, dinâmico e sistematizado de gestão, composto de um conjunto de ações coordenadas e integradas, pelo qual se estabelece antecipadamente o que se pretende realizar e quais metas se

busca atingir, com o objetivo de se chegar a um resultado satisfatório e desejado. Procura-se, pelo planejamento, responder as seguintes questões básicas: onde queremos chegar e como atingiremos nossos objetivos?" (ABRAHAM, 2017, p. 32)



3.1.1 Plano Plurianual – PPA (Lei 11.955/2023 PPA/ES 2024-2027)

Previsto no art. 165, inciso I, da Constituição Federal, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos. O texto da LRF, aprovado no Senado Federal, previa a antecipação, em cento e vinte dias do prazo para remessa da proposta do PPA ao Legislativo (até o final de maio), além da elaboração de um Anexo de Política Fiscal, destinado a demonstrar a compatibilidade dos objetivos e metas plurianuais nele contidos, com as linhas gerais da política econômica nacional e de desenvolvimento social. Dessa forma, assegurar-se-ia, ao menos em tese, uma certa

uniformidade de linhas de ação entre as esferas Federal, Estadual e Municipal, de modo a lograr-se o máximo de resultado nas ações desenvolvidas, com o mínimo de conflitos e superposições.

No entanto, essa parte foi objeto de veto pelo Presidente da República, sob o argumento de que a exiguidade do prazo inviabilizaria o aperfeiçoamento metodológico do PPA, bem como a seleção mais criteriosa de programas e ações prioritárias de governo.

O que deve ser ressaltado é a condição do PPA como documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, razão pela qual todos os demais planos e programas devem subordinar-se às diretrizes, objetivos e metas nele estabelecidos.

3.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei 12.190/2024 diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária ES para o exercício de 2025)

A LDO, na sua concepção original, tinha como função básica orientar a elaboração dos orçamentos anuais, além de estabelecer as prioridades e metas da administração, no exercício financeiro subsequente. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebe novas e importantes funções, sendo as mais importantes:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;

- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
- quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros;
- percentual da receita corrente líquida que será retido como reserva de contingência;
- anexo de Metas Fiscais;
- anexo de Riscos Fiscais;
- estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com a doutrina, a LDO deverá estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se, portanto, de instrumento que funciona como elo entre o PPA e os orçamentos anuais, compatibilizando as diretrizes do Plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

Conforme o artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até meados de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (final de junho). Esses prazos dizem respeito à União, prevalecendo para Estados,

Distrito Federal e Municípios o que estiver disposto nas suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Além disso, a LDO estabelece regras gerais substantivas, traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos e priorizados no decorrer do exercício financeiro, não se detendo em situações específicas ou individuais, próprias do orçamento. O seu papel consiste em ajustar as ações de Governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem também o mérito de submeter à soberania popular a definição das prioridades para a aplicação dos recursos públicos. Anteriormente à vigência da atual Carta Magna, as prioridades do setor público eram definidas unilateralmente pelo Poder Executivo, sem trânsito pelo Parlamento. A LRF, por sua vez, ampliou o papel e a importância da LDO tornando-a, ainda, elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal.

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, o Supremo Tribunal Federal – STF, julgando a ação direta de inconstitucionalidade – ADI 7064³, atendeu o pedido “para que

³Ação Direta julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE para: (i) dar **interpretação conforme a constituição** do caput do art. 107-A do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional 114/2021 para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) a **declaração de inconstitucionalidade**, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; (iii) a **inconstitucionalidade por arrastamento** dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A; (iv) declaração de **inconstitucionalidade** do art. 6º da Emenda Constitucional 114/2021; (v) a declaração de **inconstitucionalidade** do art. 100, § 9º, e do art. 101, § 5º, do ADCT, com redação estabelecida pelo art. 1º da EC 113/21; (vi) dar **interpretação conforme** a Constituição do art. 100, § 11, da Constituição, com redação da EC 113/21 para afastar de seu texto a expressão “com auto aplicabilidade para a União”. Consequentemente: (i) o cumprimento integral da decisão desta Ação Direta insere-se nas exceções descritas no art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, que institui o Novo Regime Fiscal Sustentável, cujos valores não serão considerados exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias em que for realizado o pagamento; (ii) **deferimento** do pedido para abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos para os exercícios

o valor a ser despendido com a regularização do passivo de precatórios tenha sua classificação orçamentária alterada de modo a não ser incluído no anterior regime fiscal do teto de gastos, aprovado pela EC 95/2016, já modificado”, nos seguintes termos.

Extraindo trechos pontuais do acórdão da referida ADI relacionados a questão de LDO, “a pretensão de quitação do passivo gerado pela aplicação do subteto dos precatórios precisa se coadunar com regras de responsabilidade fiscal aprovadas recentemente que permitam a solução do caso concreto”.

Desta forma definiu o STF que:

Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes.

A exclusão das consequências para atingimento das metas fiscais dos valores que ultrapassarem o subteto, também para os exercícios de 2024 a 2026, deve ser reconhecida, de modo a que a credibilidade do regime fiscal possa ser mantida.

A determinação para que os requisitórios sejam enviados até o dia 02 de abril permite à Administração provisionar os valores que serão despendidos com o pagamento das condenações antes da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme termos dos arts. 165 da CRFB/88 e 35 do ADCT, o que não era possível na sistemática anterior. A LDO conterá, dentre outras disposições, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em

de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, quando excedentes do subteto fixado pelo art. 107-A do ADCT; (iii) **autorizada** à União a abertura de créditos extraordinários necessários ao pagamento imediato dos precatórios referidos, estando presentes, no caso concreto, os requisitos constitucionais da imprevisibilidade e urgência previstos no § 3º do art. 167 da CF, deduzidas as dotações orçamentárias já previstas na proposta orçamentária para o exercício de 2024, aberta a possibilidade de edição de medida provisória para o pagamento ainda no exercício corrente.

consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Forçoso reconhecer que as dívidas decorrentes do pagamento dos precatórios são uma parcela extremamente relevante do orçamento público; conseqüentemente, é praticamente impossível ao gestor público descrever metas e trajetória sustentável da dívida pública sem levar em consideração o quanto terá de despendar a título de pagamento em condenações judiciais. A alteração torna mais realista a perspectiva de equacionamento da dívida que constará da lei orçamentária.

Faz-se necessário, portanto, o treinamento continuado daqueles técnicos que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir das metas definidas no Anexo de Metas Fiscais. No momento da publicação da LDO (e do Anexo de Metas Fiscais), o administrador assumirá um compromisso público, que deverá ser buscado, mesmo que para isso tenha de recorrer à limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF6.

Além das metas a serem alcançadas, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores. Estes resultados pretéritos deverão influenciar na elaboração das novas metas a serem alcançadas, ainda segundo a Lei, “evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”. Entenda-se neste caso como objetivos atuais da política econômica nacional, o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento em todos os níveis de Governo.

Interessa também ao Anexo de Metas Fiscais apresentar a evolução do patrimônio líquido dos entes públicos, com especial cuidado quanto à destinação dos recursos originários das privatizações e alienações de ativos em geral. Cumpre ressaltar que as receitas de alienações de bens não devem ser somadas ao cálculo da Receita Corrente Líquida, por tratar-se de receitas de capital, e, igualmente, não serão elas computadas no cálculo do Resultado Primário, por constituírem receitas de caráter eventual.

O Anexo de Metas Fiscais incluirá, ainda, a avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário, utilizados em geral na complementação de aposentadorias, ou simplesmente no pagamento de pensões e serviços

médicos utilizados pelos servidores e seus dependentes. No passado, recursos desses fundos eram utilizados com frequência para finalidades diversas daquelas previstas em seus estatutos. Busca a LRF, desta forma, proteger os regimes próprios de previdência, assegurando a utilização dos seus recursos na finalidade específica e garantindo a sua viabilidade econômico-financeira.

O Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda de receitas próprias da União, dos Estados ou dos Municípios. A apresentação da margem de expansão das despesas de caráter continuado, definidas nos artigos 16 e 17, torna transparente os objetivos de longo prazo do administrador público, além da herança que uma administração poderá deixar para a sucessora. Certamente que a renúncia fiscal e as despesas de caráter continuado trarão impacto sobre a Receita Corrente Líquida e sobre o Resultado Primário, e o administrador deverá observar a coerência entre as ações planejadas e os resultados pretendidos.

Por fim, a LC 200 de 2023⁴ acrescentou ainda que o “quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes”.

⁴Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O disposto nesta Lei Complementar aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social **da União**; não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar.

3.1.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária Anual, prevista no artigo 165, parágrafo 5º da Constituição Federal, constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Conforme o artigo 35 do ADCT, o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro). Estes prazos, em geral, também são observados pelos Estados e Municípios.

De acordo com o artigo 5º da LRF, a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, analisado na sessão anterior, tendo ainda, por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, subsídios, etc. Neste caso, a LOA, sendo orientada pela LDO, deve manter os objetivos definidos nesta. É o que se observa, ainda, na reserva de contingência, que a LDO deverá prever para o atendimento às despesas previstas no Anexo de Riscos Fiscais.

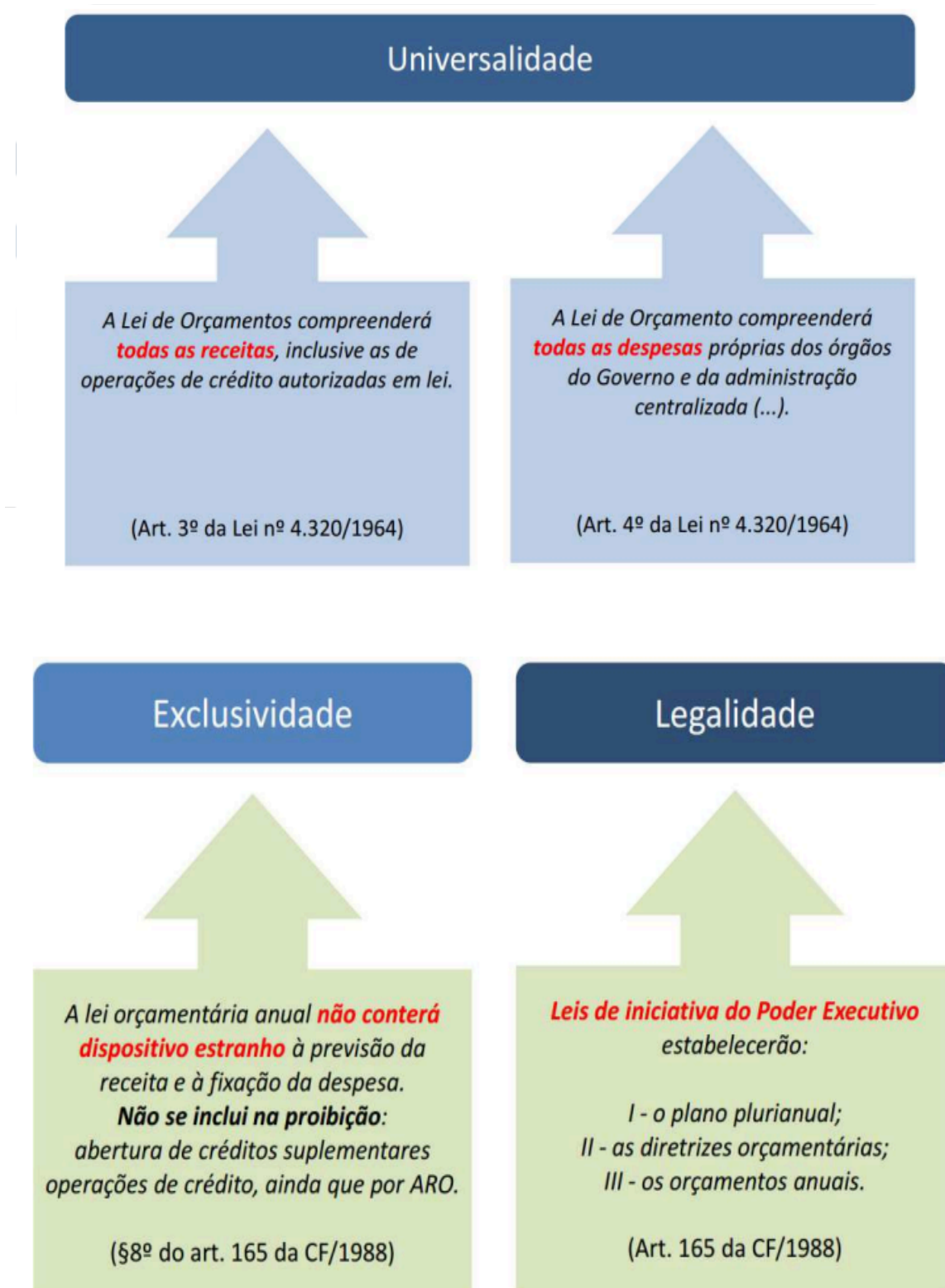
A dívida pública terá um tratamento especial na LOA, de acordo com o artigo 5º. O serviço da dívida (encargos mais amortizações), previsto contratualmente, e as receitas para esse fim devem estar destacadas na Lei.

Podemos destacar, na sistemática de elaboração do orçamento anual:

- O demonstrativo a compatibilidade da programação do orçamento com as metas da LDO previstas no respectivo Anexo de Metas Fiscais.
- A previsão da reserva de contingência, em percentual da RCL, destinada ao pagamento de restos a pagar e passivos contingentes, além de outros imprevistos fiscais.
- A LOA deverá apresentar as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e respectivas receitas, sendo o refinanciamento

da dívida (e suas receitas) demonstrado de forma separada, tanto na LOA como nas leis de créditos adicionais.

4. Princípios Orçamentários



Unidade / Totalidade

A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo (...).

(Art. 2º da Lei nº 4.320/1964)

A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal

(...);

II - o orçamento de investimento

(...);

III - o orçamento da seguridade social

(...).

(§5º do art. 165 da CF/1988)

Publicidade

Transparência

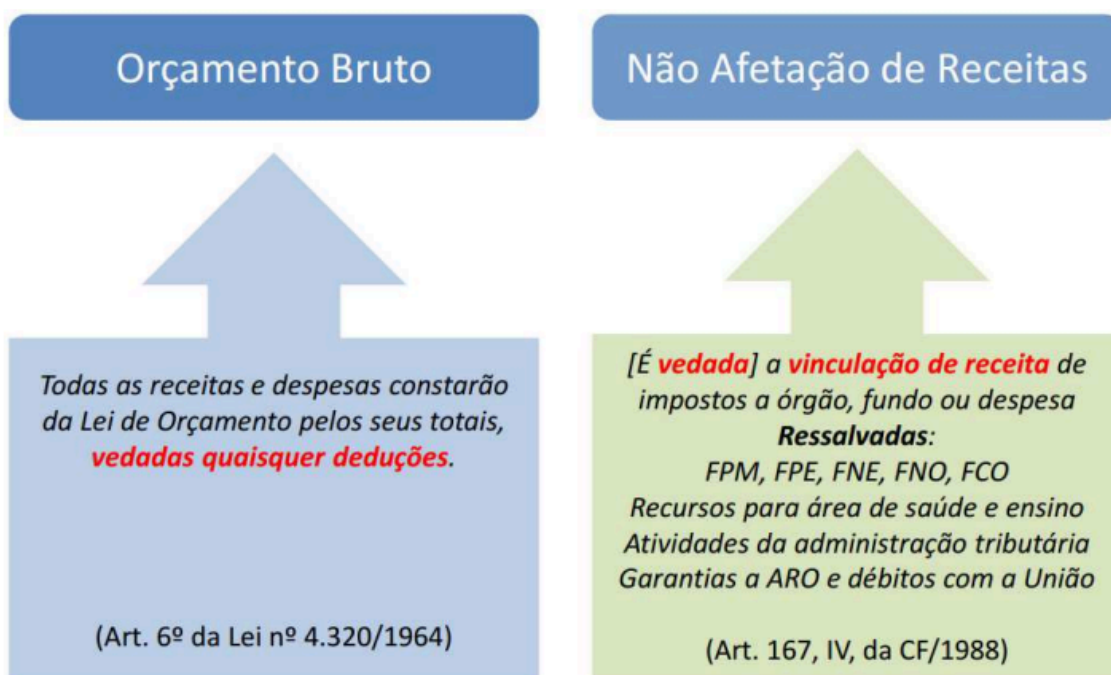
Anualidade ou Periodicidade

O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

(Art. 34 da Lei nº 4.320/1964)

*Os créditos especiais e extraordinários terão **vigência no exercício financeiro em que forem autorizados**, salvo se o ato de autorização for promulgado nos **últimos quatro meses** daquele exercício (...)*

(§2º do art. 167 da CF/1988)



5. Receitas Públicas

A Constituição Federal de 1988 possibilitou o incremento na carga tributária brasileira a partir daquele período. Em 1989 ela representava cerca de 22% do PIB nacional, tendo atingido 32,44% em 2023. A Carta Magna aumentou significativamente a participação dos Estados e dos Municípios na repartição do “bolo fiscal”, em detrimento da União. Isso ocorreu em virtude do aumento das transferências de recursos através dos fundos de participação. Além disso, não foram repassados aos governos estaduais e municipais as obrigações e os encargos pertinentes, na proporção do incremento das transferências.

A LRF, através do Capítulo III, visa a resgatar a importância das receitas próprias na realização de projetos e manutenção da máquina pública, em nível local. Estados e Municípios possuem legislação tributária própria e devem explorar com eficiência o seu potencial de arrecadação, desvinculando-se cada vez mais da dependência do Governo Federal.

A determinação para a cobrança de tributos deve ser vista como um estímulo ao administrador para o desenvolvimento do sistema tributário próprio. Na verdade, nos termos da LRF e, nos termos da Lei 10.028 (crimes contra as finanças públicas), cobrar impostos, mais do que um direito da administração pública, passa a ser uma obrigação.



As previsões de receita *observarão as normas técnicas e legais e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.*

O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária; observando, contudo, que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta⁵.

O art. 13 da LRF determina que o Poder Executivo deverá, até trinta dias após a publicação do orçamento anual, efetuar o desdobramento das receitas em

⁵Interpretação conforme feita pelo STF em ADI 2238, quanto ao §2º, do art. 12 da LRF, publicado em 24/06/2020.

metas bimestrais de arrecadação, informando quais medidas serão adotadas para o combate a sonegação, a cobrança da dívida ativa e os créditos executáveis pela via administrativa. Ressalte-se a importância dessa medida, uma vez que tais metas bimestrais de receita servirão de parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira a que se refere o art. 9º, há comentado.

5.1 Renúncia de Receitas

A concessão indiscriminada dos chamados “incentivos fiscais” é prática danosa às finanças de qualquer ente público, e deve estar sujeita a regras disciplinadoras. A partir da vigência da LRF, tais iniciativas deverão atender, não só ao que dispuser a LDO, mas ainda aos seguintes requisitos:

- Estimar o impacto orçamentário financeiro no exercício inicial de sua vigência e nos dois seguintes;
- Demonstrar que a renúncia delas decorrente foi considerada ao se estimar a receita do orçamento e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas na LDO;
- Prever medidas de compensação nos três exercícios já referidos, podendo ser através de: elevação de alíquota, ampliação da base de cálculo ou novos tributos ou contribuições, sendo que nos dois últimos casos o benefício só entrará em vigor após a ocorrência do aumento da receita. Estas medidas deverão observar ainda, o princípio da anterioridade, nos termos do Código Tributário Nacional.

Estão isentos das restrições acima apenas os cancelamentos de débitos em valor inferior aos seus custos de cobrança às alterações das alíquotas dos impostos: importação; exportação; produtos industrializados e operações de crédito, câmbio, valores mobiliários.

O STF, no julgamento da ADI 6357 em 13/05/2020, destacou que *existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF.*

Por essa razão, em seu acórdão estabeleceu a tese de que o “surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada. O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada”.

6. Despesa Públicas

A regra básica da LRF (art. 15), para todo e qualquer aumento de despesa pode ser assim traduzida: toda e qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, de suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Essa norma, de acordo com o § 4º do artigo 16 da LRF, é condição prévia, não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos, que, de acordo com a Constituição, deverá ser paga em dinheiro.

A novidade aqui está no conceito de despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do art. 17, é a despesa corrente:

- derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- geradora de obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Algumas ações governamentais objetivas poderão esclarecer um pouco mais este conceito:

- em nível municipal, por exemplo, o pagamento de “bolsa-escola” para famílias carentes que comprovem a frequência dos filhos em idade escolar na rede pública de ensino;
- projeto para criação de Territórios Federais na Região Amazônica, aprovado no Plenário do Senado Federal em 2000.

Como se vê, as despesas geradas a partir dessas ações, atendem aos requisitos propostos: geram despesas correntes, derivadas de lei e execução por período superior a dois exercícios financeiros.

Diante do que estabelece a nova lei, para a questão do aumento nas despesas, duas alternativas são dadas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Some-se ainda a restrição do parágrafo 3º do art. 17 que, sem deixar margem para criatividade, define o aumento permanente de receita como o “proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição”.

De nada valerão, pelo menos para esse fim, iniciativas do tipo “combate à sonegação”, “bolão fiscal” e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara a aumento de despesa a prorrogação daquela já criada por prazo determinado. Não é de estranhar, portanto, que este seja um dos pontos que mais tem suscitado críticas por parte dos governantes nos diversos níveis da Federação, diante

das barreiras que são impostas a aumentos de despesa, sem a correspondente fonte de recursos. No entanto, o princípio que embasa tal conduta não é outro que o de “gastar apenas o que se arrecada”.



6.1. Despesas com Pessoal: fiscalização e controle

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. O que acontece quando um ente público despende 70% de suas receitas líquidas com a folha de pagamento? Significa que restam 30% para a realização dos serviços públicos básicos, como educação, saneamento, saúde e segurança, sem considerar a manutenção de estradas e vias urbanas, a preservação do patrimônio público, etc. Além disso, o crescimento populacional demanda um programa de investimentos crescente por parte dos governos.

Uma crítica constante à Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à imposição de limites para os gastos com pessoal. A definição desses limites busca simplesmente permitir que o administrador público cumpra o papel que a

sociedade lhe atribuiu: proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos.

Certamente que o aumento da participação da folha de pagamento nas receitas de Estados e Municípios deveu-se, como já foi visto, à estabilidade econômica e a queda nos índices inflacionários. Além disso, a despesa com pessoal apresenta um componente vegetativo importante, responsável pelo crescimento deste tipo de despesa de forma continuada.

Por conseguinte, a limitação dos gastos com pessoal em percentual da RCL deve-se, antes de mais nada, à necessidade de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

6.2. Limites com Pessoal

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

A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) 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, CF/88.

Conforme art. 169 da CR/88 cumulado com art. 19 da LRF, a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50%;

II - Estados: 60%;

III - Municípios: 60%.

Na esfera Federal o limite será de 50% da RCL, assim dividido:

- 40,9% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;
- 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União ; e
- 0,6% para o Ministério Público.

Na esfera estadual o limite de 60% será repartido da seguinte forma:

- 2% para o Ministério Público;
- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- 6% para o Judiciário; e
- 49% para o Executivo.

Na esfera municipal o limite de 60% será assim repartido:

- 6% para o Legislativo⁶, incluindo o Tribunal de Contas do Município, e

⁶Ver limites específicos do art. 29-A da CF/88, modificado pelas EC 58/2009 e 109/2021. Naquilo que colidir com a Emenda Constitucional em questão, a LRF não se aplica, por vício de inconstitucionalidade.

- 54% para o Executivo.

É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII, art. 37 e §1º, art. 169, ambos da CF/88, e ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Também será nulo:

- o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20.
- o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20
- a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; b) 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.

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

ALERTA VERMELHO. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, 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 parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

7. Transferências Voluntárias

Neste breve capítulo da LRF estabelece as condições para a realização das transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação. As transferências voluntárias compreendem a entrega de recursos correntes e de capital, de um ente para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, com exceção daqueles que decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS.

Dentre as exigências legais para a realização de transferências voluntárias, destacamos:

- Cumprimento das disposições da LDO sobre a matéria;
- Existência de dotação específica na lei orçamentária;
- Não serem destinadas a pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas dos Estados, DF e Municípios;

- O beneficiário deverá comprovar, previamente ao recebimento dos recursos, que se acha em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao Ente transferidor, inexistirem pendências quanto a prestação de contas de recursos já recebidos, que obedece aos limites constitucionais para gastos com educação e saúde, além daqueles relativos à dívida, despesas com pessoal e restos a pagar;
- Existência de contrapartida no orçamento do ente beneficiário.

Como regra geral, os recursos recebidos não poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela que for pactuada no instrumento utilizado para formalizar a transferência.

No Estado do Espírito Santo, a transferência voluntária de recursos financeiros estaduais mediante convênios, encontra-se regulamentado por meio do Decreto Estadual 2.737/2011 e suas alterações.

8. Destinação de Recursos para o Setor Privado

O art. 26 da LRF estabelece a regra básica para toda e qualquer destinação de recursos públicos ao setor privado: a sua **autorização por lei específica**. E, como requisitos adicionais, é exigida a observância das disposições da LDO, além da sua previsão na lei orçamentária ou em crédito adicional.

Equiparam-se a transferências e sujeitam-se às mesmas normas as concessões de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, prorrogação e composição de dívidas, concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Sempre que o ente beneficiário de uma operação de crédito não estiver sob controle direto do ente transferidor dos recursos, os encargos financeiros da operação, as comissões e outras despesas não poderão ser inferiores ao que dispuser a lei ou ao seu custo de captação.

Por sua vez, o art. 28 da LRF proíbe taxativamente o socorro às instituições do Sistema Financeiro Nacional - SFN. Tal proibição tem como objetivo primordial evitar, de uma vez por todas, a repetição de programas nos moldes do PROER, feito para socorrer instituições integrantes do SFN. Para tanto, o parágrafo primeiro do mesmo dispositivo já antevê a solução para eventuais situações de insolvência, mediante a criação de fundos e outras formas legais que deem cobertura a essas instituições

9. Da dívida e do endividamento

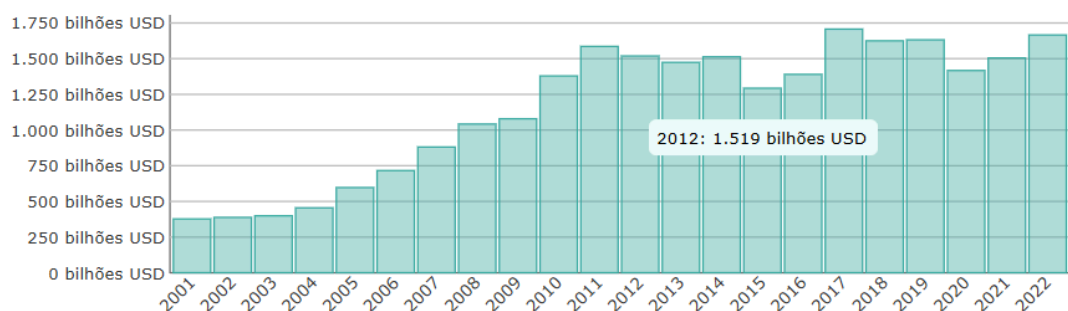
A dívida líquida do setor público brasileiro cresceu significativamente entre os anos de 1994 e 2000. E este endividamento desproporcional e crescente arquitetou-se a partir do aumento nas despesas públicas, sem a contrapartida do incremento das receitas próprias, principalmente nos Estados e Municípios.

Por definição, existem dois mecanismos fundamentais utilizados para a cobertura do deficit público: os recursos próprios, que provém nas receitas de impostos e transferências; e os recursos de terceiros, o que significa endividar-se.

Capítulo VI – Da Dívida e do Endividamento	
Art. 29º - Definições Básicas	
Art. 30º - Dos Limites da Dívida e das Operações de Crédito	
Art. 31º - Da Recondução da dívida aos Limites	
Art. 32º - Das Operações de Crédito	
Art. 32º - Das Vedações	
Art. 38º - Das ARO's	
Art. 39º - Das Operações com o Banco Central do Brasil	
Art. 40º - Da Garantia e da Contragarantia	
Art. 42º - Dos Restos a Pagar	

No Capítulo I da Resolução do Senado Federal nº 43, de 21/12/2001, em atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I da LRF, são apresentadas as definições dos termos relacionados à dívida pública consolidada, dívida pública mobiliária, operações de crédito e empresa estatal dependente.

Dívida nacional dos últimos 21 anos em bilhões de dólares



Considera-se dívida pública consolidada o montante total apurado, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses ou que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

Pelo disposto no parágrafo primeiro do art. 29 da LRF, a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas pelo ente público são equiparadas as operações de crédito, devendo, ainda, observar os termos dos arts. 15 e 16, que condicionam os aumentos de despesa a:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência;
- Adequação orçamentária e financeira com o PPA, a LDO e a LOA.

Além disso, a dívida pública consolidada não inclui as obrigações entre cada ente público e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes. Já a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Operações de crédito correspondem a compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Equiparam-se a operações de crédito o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação, a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.



Quanto à dívida consolidada líquida, corresponde à dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se ainda as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras.



9.1 Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Os limites para a dívida consolidada dos Estados e dos Municípios estão definidos a partir 20 de dezembro de 2001, pela Resolução nº 40 do Senado Federal, a quem compete, nos termos da Constituição Federal, definir limites de endividamento e condições para contratação de operações de crédito.

O parágrafo 2º do art. 30 da LRF permite que a proposta de limites globais seja apresentada em termos de dívida líquida, o que equivale a abater, do total da dívida de cada ente, os respectivos créditos financeiros (depósitos, aplicações). Os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão verificados a partir de percentual da Receita Corrente Líquida - RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre (art. 30,

§ 3º e 4º), ou semestre, no caso dos Municípios com menos de 50 mil habitantes.

O parágrafo 6º do artigo 30 da LRF prevê a alteração dos limites, em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, de forma a mantê-los adequados às novas condições. A LRF não determina os limites de endividamento, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites (15 anos), cabendo essas definições, conforme já referido, ao Senado Federal. De acordo com a Resolução do Senado Federal nº 40/20001, até quinze anos após a sanção dessa Resolução os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas:

- O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a duas vezes a sua RCL anual;
- Para os Municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual;

A REGRA DE OURO prevista no inciso III, art. 167 da CF/88, é a vedação da: “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”

O cumprimento do limite a que se refere o inciso III, do art. 167 da Constituição, deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da LRF, que determina, in verbis: “§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte: I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou

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

A LRF estabelece prazos e condições rígidos para os entes que ultrapassarem os respectivos limites de endividamento. Se verificada a ultrapassagem dos seus limites ao final de um quadrimestre, a eles deverão retornar nos três quadrimestres seguintes, eliminando pelo menos 25% já no primeiro período.

Durante o tempo em que estiverem acima dos limites, os entes estarão sujeitos às seguintes sanções institucionais:

- Proibição de realizar operação de crédito, inclusive ARO, excetuado o refinanciamento da dívida mobiliária;
- Obrigatoriedade de obtenção de superavit primário para redução do excesso, inclusive através de limitação de empenho;
- Proibição de recebimento de transferências voluntárias, caso não eliminado o excesso no prazo previsto e enquanto durar o mesmo.

As regras acima aplicam-se tanto para os casos de excedente nos limites da dívida mobiliária como das operações de crédito internas e externas. A relação dos entes que ultrapassarem esses limites será divulgada mensalmente pelo Ministério da Fazenda (art. 31, § 1º ao 5º).

9.2 Contratação de Operação de Crédito

Toda e qualquer operação de crédito pleiteada, por ente da Federação, inclusive empresas controladas, estará sujeita à verificação do cumprimento dos respectivos limites de endividamento, pelo Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da LRF. De acordo com o parágrafo 1º do art. 33, qualquer operação que contrariar as disposições da LRF será considerada nula, devendo ser cancelada, devolvendo-se o principal, sem o pagamento de juros

e encargos financeiros. Enquanto não efetuada a devolução, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia ou contratar operações de crédito (art. 23, § 3º). Para tanto, a instituição credora deverá certificar-se de que o beneficiário da operação atende às exigências da lei. Além disso, toda e qualquer operação de crédito realizada por ente da Federação será registrada pelo Ministério da Fazenda, garantido o acesso público a essas informações.

A partir da Resolução nº 43/01, do Senado Federal (e suas alterações posteriores), os pedidos para contratação de operações de crédito de Estados, DF e Municípios serão encaminhados ao Ministério da Fazenda que fará a verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, com a proposta do financiamento ou empréstimo e instruídos com:

I – pedido do chefe do Poder Executivo, acompanhado de pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta Resolução;

II – autorização legislativa para a realização da operação (LOA ou Lei Específica);

III - declaração do Chefe do Poder Executivo, na forma exigida pelo Ministério da Fazenda, atestando a inclusão no orçamento vigente dos recursos provenientes da operação pleiteada, exceto no caso de operações por antecipação de receita orçamentária, ou, no caso em que o primeiro desembolso não se realize no ano da análise, declaração de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do exercício subsequente, e desde que a autorização legislativa de que trata o inciso II tenha sido efetivada por meio de lei específica;

IV – certidão expedida pelo Tribunal de Contas competente atestando:

a) em relação às contas do último exercício analisado, o cumprimento do disposto no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 33; no art. 37; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) em relação às contas dos exercícios ainda não analisados, e, quando pertinente, do exercício em curso, o cumprimento das exigências estabelecidas no § 2º do art. 12; no art. 23; no art. 52; no § 2º do art. 55; e no art. 70, todos da Lei Complementar nº 101, de 2000, de acordo com as informações constantes nos relatórios resumidos da execução orçamentária e nos de gestão fiscal;

c) a certidão deverá ser acompanhada de declaração do chefe do Poder Executivo de que as contas ainda não analisadas estão em conformidade com o disposto na alínea a;

V – declaração do chefe do Poder Executivo atestando o atendimento do inciso III do art. 5;

VI – comprovação da Secretaria do Tesouro Nacional quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como às garantias a operações de crédito, que tenham sido, eventualmente, honradas;

VII - no caso específico de operações de Municípios com garantia de Estados, certidão emitida pela Secretaria responsável pela administração financeira do garantidor, que ateste a adimplência do tomador do crédito perante o Estado e as entidades por ele controladas, bem como a inexistência de débito decorrente de garantia a operação de crédito que tenha sido, eventualmente, honrada;

VIII - certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS), ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e,

quando couber, na forma regulamentada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o cumprimento da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

IX – cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada;

X - relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira;

XI - Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), assinados pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata esta Resolução;

XII - comprovação do encaminhamento das contas ao Poder Executivo da União, para fins da consolidação de que trata o **caput** do art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIII - comprovação das publicações a que se referem os arts. 52 e 55, § 2, da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIV - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas, integrante da lei de orçamento do exercício em curso, conforme inciso II do § 1º do art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para fins de apuração do limite de que trata o art. 6º;

XV – cronograma estimativo de liberações das operações de crédito contratadas e a contratar;

XVI - cronograma estimativo de desembolso e reembolso da operação a ser contratada.

9.2.1 Limites para Contratação

A Resolução nº 43/2001 estabelece que o limite para contratação de operações de crédito num exercício financeiro será de 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida. Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada estará limitado a 11,5% (onze e meio por cento) da receita corrente líquida. O limite de 16% da RCL, para o caso de operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício, será calculado levando-se em consideração o cronograma anual de ingresso, projetando-se a receita corrente líquida, de acordo com os critérios estabelecidos, mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda, sobre a receita corrente líquida do período de 12 (doze) meses findos no mês de referência. Esta regra não se aplica às operações de concessão de garantias e de antecipação de receita orçamentária.

São excluídas dos limites de que trata o **caput** as seguintes modalidades de operações de crédito:

I - contratadas pelos Estados e pelos Municípios com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal;

II – contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz, estabelecido com base na Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000.

III - contratadas diretamente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou com seus agentes financeiros credenciados, no âmbito do programa de empréstimo aos Estados e ao Distrito Federal de que trata o art. 9-N da Resolução nº 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional (CMN), e suas alterações.

IV – destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Para efeitos de atendimento ao disposto no inciso II do **caput**, o cálculo do comprometimento anual com amortizações e encargos será feito pela média anual da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano, considerando-se, alternativamente, o que for mais benéfico: I- todos os exercícios financeiros em que houver pagamentos previstos da operação pretendida; ou II – os exercícios financeiros em que houver pagamentos até 31 de dezembro de 2027.

9.2.2 Operações de Crédito Vedadas

O art. 35 da LRF proíbe as operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluindo o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída. Dessa forma, tende a encerrar-se um longo capítulo em que a União seguidamente refinanciou dívidas de Estados e Municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. Para lembrar, somente em 1996/97 a União refinanciou, com juros subsidiados, dívidas de Estados no montante de R\$ 103,0 bilhões e, nas vésperas da sanção da LRF, a Prefeitura do município de São Paulo teve a sua dívida renegociada em mais de R\$ 10,0 bilhões, com prazo de 30 anos.

Como exceções, o parágrafo 1º do art. 35 permite: a) as operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusa a administração indireta, desde que não sejam destinadas a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes, ressalvadas as operações destinadas a financiar a estruturação de projetos ou a garantir contraprestações em contratos de parceria público-privada ou de concessão para o ente da Federação afetado pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo

Congresso Nacional de que trata o art. 65; b) refinar dadas não contraídas junto à própria instituição concedente.

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

O art. 37 veda ainda, uma série de outros procedimentos, equiparando-os a operações de crédito:

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

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

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

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

9.2.3. Garantia e Contragarantia

A concessão de quaisquer garantias em operações de crédito está sujeita às normas do art. 32, que dispõe sobre os limites e condições das operações de crédito. Como pré-condição, qualquer garantia exige que o seu beneficiário ofereça contragarantia, em valor igual ou superior à garantia a ser recebida, e, adicionalmente, a plena adimplência para com o ente garantidor.

A contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias

diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Por último, toda dívida de ente público que tiver sido honrada em consequência de garantia prestada, implica na suspensão de novos créditos até a completa liquidação da dívida em causa.

10. Restos a Pagar

A rubrica Restos a Pagar, na sua origem, destinava-se a compatibilizar o término do exercício financeiro com a continuidade da Administração Pública. Isto porque nem todos os pagamentos de despesas coincidem com o término do exercício e é natural que algumas despesas que pertencem a um exercício restem a pagar no exercício seguinte.

Com o passar do tempo, os Restos a Pagar foram sendo mal utilizados como instrumento de rolagem de dívidas. A má utilização decorria, em grande medida, de deficiências do processo orçamentário como instrumento de planejamento. O orçamento, eivado por superestimativa de receitas e/ou subestimativa de despesas, embutia autorização para assunção de compromissos que não eram acompanhados por efetiva arrecadação de receitas.

A falta de sincronia entre orçamento e execução financeira e a ausência de medidas corretivas ocasionava uma sobra de pagamentos que não podiam ser atendidos no mesmo exercício e eram transferidos para o exercício seguinte sob a forma de Restos a Pagar. O orçamento do exercício seguinte, por sua vez, frequentemente não contemplava espaço para os Restos a Pagar que, para serem atendidos, ocasionavam deslocamento de outras despesas. Estas, por sua vez, seriam também transferidas sob a forma de Restos a Pagar para o

terceiro exercício, configurando-se então a rolagem extraorçamentária de dívidas.

A situação tornava-se mais grave quando a série de planejamentos deficientes fazia com que os problemas se acumulassem, dando origem a uma trajetória crescente de Restos a Pagar. E, ainda mais, quando em último ano de mandato, a pressão pela acomodação de despesas também aumentava, elevando o volume de Restos a Pagar a tal magnitude que, muitas vezes, o sucessor era forçado a consumir um ou mais anos de seu mandato apenas para saldar tais dívidas.

Após a LRF, esse tipo de rolagem de dívidas fica vedado no último ano de mandato. O art. 42 foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria também como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato mas jamais transferidas para o sucessor. A regra obriga o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”.

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.

O “caput” do art. 42 refere-se à obrigação de despesa; contudo, o seu parágrafo único, ao regulamentar o “caput”, esclarece que, na determinação das disponibilidades de caixa, deverão ser consideradas as despesas

compromissadas a pagar até o final do exercício. Nada mais correto. As despesas compromissadas são aquelas que foram ou irão ultrapassar a fase da liquidação do empenho até o final do exercício; logo, do total da obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres, que ultrapassassem aquele exercício, para fins da apuração das disponibilidades de caixa, somente seriam consideradas aquelas parcelas do compromisso assumido que fossem liquidadas até o final do exercício, ficando as demais, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, com fonte de financiamento nos orçamentos dos próximos exercícios.

11. Gestão Patrimonial

Neste capítulo a LRF realça três aspectos considerados de alta relevância para a administração do patrimônio dos entes públicos – as disponibilidades de caixa, a preservação do patrimônio e as relações com as empresas controladas pelo Poder Público.

Obviamente, a abordagem desses três aspectos não se faz de modo articulado, até porque o patrimônio público e a maneira como ele é administrado não se resumem às normas aqui reunidas. Isso, contudo, não retira a essas normas seu caráter cogente.

Tampouco as torna, por outro lado, o resumo daquilo que há a considerar-se quando em pauta o tema gestão patrimonial.

Com relação às disponibilidades de caixa, verifica-se haver duas preocupações básicas a presidir o estabelecimento das normas. A primeira reporta-se à imperiosidade de que, para o fim de depósito de recursos públicos, seja observada a norma do § 3º do art. 164 da Constituição Federal. Segundo o dispositivo constitucional, devem as disponibilidades da União ser depositadas no Banco Central, enquanto que as dos demais entes da Federação, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos na legislação.

A segunda preocupação diz respeito aos regimes previdenciários, tanto geral quanto dos servidores, cujos recursos devem ser depositados em contas específicas, distintas das demais contas do Ente Federativo, vedada sua aplicação nos ativos relacionados nos incisos I e II do § 2º do art. 43 da LRF, que são: I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação; II – empréstimos de qualquer natureza, aos segurados e ao poder público, inclusive às suas empresas controladas.

Capítulo VII – Da Gestão Patrimonial

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



Três assuntos compõem esta seção da LRF: a aplicação de receitas oriundas da alienação de bens e direitos; a inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual; e a expedição de atos de desapropriação de imóveis urbanos.

Não é admitida a hipótese de aplicação de receitas oriundas da alienação de bens e direitos em outros ativos que não os decorrentes da realização de

despesas de capital. Uma única exceção é feita: a destinação legal de tais recursos aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores.

No tocante à inclusão de novos projetos na lei orçamentária anual, a regra constante do art. 45 da LRF estabelece ordem de precedência, na qual figuram como prioritários os projetos em andamento e as despesas de conservação do patrimônio público, tudo conforme previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, a inclusão de novos projetos na lei orçamentária se dará apenas se estiverem adequadamente contempladas as despesas prioritárias.

Tendo em vista o estabelecimento dessa ordem de precedência, deve naturalmente o Poder Executivo encaminhar ao Legislativo, até a data de envio do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, relatório contendo as informações necessárias sobre projetos em andamento e as despesas de conservação.

Finalmente, no que diz respeito à desapropriação de imóveis urbanos, a ordem é garantir que a destinação dos recursos necessários a tanto seja prévia à expedição do respectivo ato. Nesse sentido, inclusive na hipótese de contencioso, pode a destinação dos recursos operar-se pelo depósito judicial do valor da indenização.

12. Transparência, Controle e Fiscalização

Este capítulo reúne todos os comandos normativos necessários à confecção e à ampla divulgação de relatórios e demonstrativos ligados às atividades de condução das finanças públicas, estabelecendo regras e procedimentos de fiscalização, controle e avaliação do grau de sucesso obtido na administração das finanças públicas, particularmente sob o prisma das normas previstas na LRF.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência:

- Os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias;

- As prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
- Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada;
- Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A transparência da gestão pública exige também o incentivo à participação popular e pela realização de audiências públicas, tanto durante a elaboração como no curso da discussão dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

A transparência será assegurada também mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

12.1. Escrituração e Consolidação das Contas

Nesta seção, dois objetivos são determinados. Em primeiro lugar, a par das normas de contabilidade pública já em vigor, preveem-se disposições especiais, que tratam de:

- Registro das disponibilidades de caixa;
- Métodos de apuração de despesas e de contabilização de compromissos assumidos;
- Abrangência das demonstrações contábeis;
- Demonstração de receitas e despesas previdenciárias;
- Escrituração de obrigações junto a terceiros, particularmente operações de crédito e despesas que restam a pagar;
- Demonstração das variações patrimoniais.

Além disso, prevê-se que as normas gerais para a consolidação das contas públicas sejam estabelecidas pelo órgão central de contabilidade da União, pelo menos enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, de que trata o art. 67 da LRF.

Em segundo lugar, são fixados prazos a fim de que Estados e Municípios encaminhem suas contas ao Governo Federal, tendo em vista a consolidação dos correspondentes demonstrativos contábeis, por esfera de governo e nacionalmente.

12.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO

Neste item, cuidam as normas da LRF de especificar, em caráter nacional, os parâmetros necessários à elaboração do chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Trata-se de documento cuja publicação é comandada pela própria Constituição Federal, por intermédio de seu § 3º do art. 165, devendo ocorrer em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas, e o demonstrativo de execução das receitas (por categoria econômica e fonte) e das despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção).

Nessas peças, devem os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária ser destacados dentre as demais receitas de operações de crédito. Já os demonstrativos de suporte visam evidenciar a receita corrente líquida, as receitas e despesas previdenciárias, os resultados primário e nominal, as despesas com juros e os valores inscritos em restos a pagar. Tratando-se do Relatório de último bimestre de cada exercício, exige-se a demonstração das projeções atuariais dos regimes de previdência social, da variação patrimonial e da conformidade do montante das operações de crédito com aquele das despesas de capital, nos termos previstos no inciso III do art. 167 da Constituição.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Demonstrativos que o acompanham:

- Receita Corrente Líquida;
- Receitas e Despesas Previdenciárias;
- Resultado Primário e Nominal;
- Restos a Pagar por Poder e Órgão;
- Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (LDB);
- Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (LC 141/2012);
- Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (final exercício);
- Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social;
- Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos;
- Parcerias Público-privadas.

Manual de Demonstrativos Fiscais

As limitações impostas ao empenho de dotações devem ser justificadas, assim como relacionadas as medidas destinadas à elevação da arrecadação, no caso de frustração na previsão de receitas.

12.3. Relatório de Gestão Fiscal – RGF

Do ponto de vista do regime de finanças públicas implantado com a LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.

Constam, portanto, do Relatório:

- As informações necessárias à verificação da conformidade, com os limites de que trata a LRF, das despesas com pessoal, das dívidas consolidadas e mobiliária, da concessão de garantias, das operações de crédito e das despesas com juros;
- Elenco de medidas adotadas com vistas à adequação das variáveis fiscais aos seus respectivos limites; tratando-se do último quadrimestre, demonstração do montante das disponibilidades ao final do exercício financeiro e das despesas inscritas em restos a pagar.

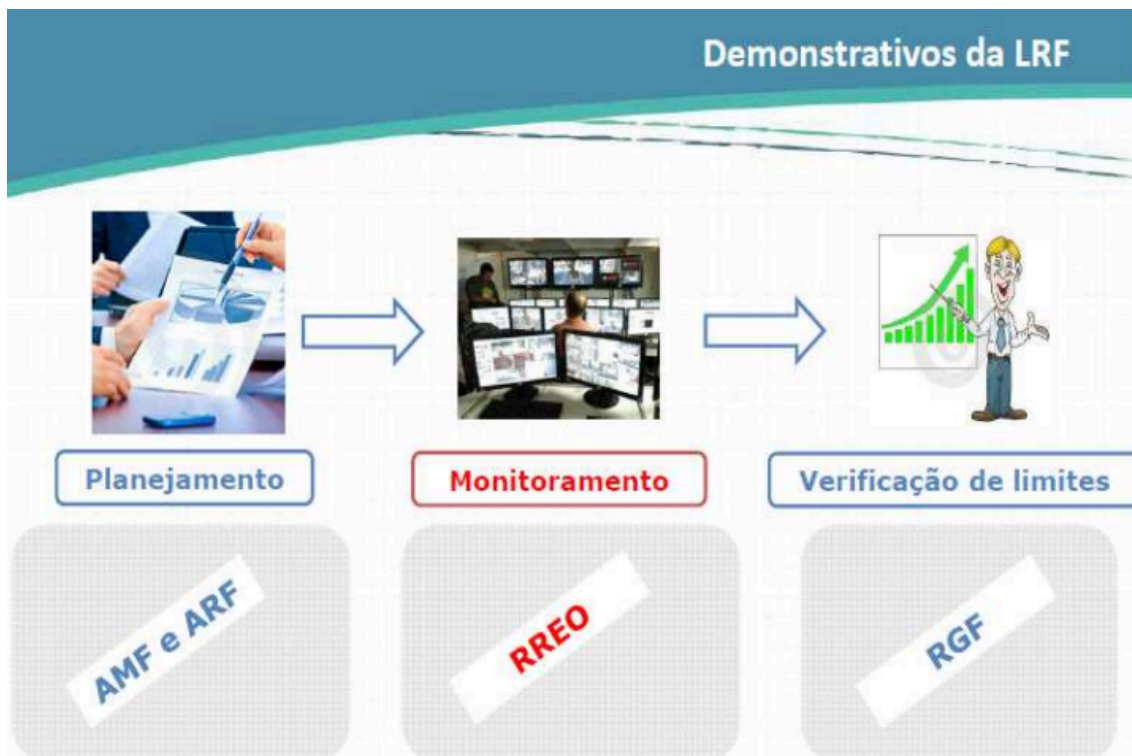
O Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos abrange administração direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista beneficiários de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente.

A não divulgação do referido relatório, nos prazos e condições estabelecidos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. Além disso, o ente da Federação estará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

A extrapolação dos limites definidos na legislação em um dos poderes (Legislativo, Judiciário ou Executivo) compromete toda a esfera correspondente (federal, estadual ou municipal), não havendo, portanto, compensação entre os poderes.

Do ponto de vista do regime de finanças públicas implantado pela LRF, o Relatório de Gestão Fiscal ocupa posição central no que diz respeito ao acompanhamento das atividades financeiras do Estado. Cada um dos Poderes, além do Ministério Público, deve emitir o seu próprio Relatório de Gestão

Fiscal, abrangendo todas as variáveis imprescindíveis à consecução das metas fiscais e à observância dos limites fixados para despesas e dívida.



Demonstrativos do RREO	
Balanço orçamentário	
Execução das despesas por função/subfunção	
Receita corrente líquida *	* Semestral para municípios < 50.000 habitantes
Receitas e despesas previdenciárias - RPPS *	
Resultado primário *	
Resultado nominal *	
Restos a pagar por poder e órgão *	
Receitas e despesas com MDE	
Receitas de operação de crédito e despesas de capital *	* Último Bimestre
Projeção atuarial do regime de previdência *	
Receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos *	
Receitas e despesas com ASPS	
Parcerias Público – Privadas *	

12.4. Prestações de Contas

Três são os aspectos abordados, nesta seção, quanto às prestações de contas: a sua composição, as condições para a emissão do respectivo parecer prévio e o seu conteúdo.

Quanto ao parecer prévio mencionado nos dispositivos acima, temos que considerar a procedência da ADI 2324, cujos trechos são destacados abaixo:

Objeto	Ação	Medida Cautelar	Voto
Art. 56, <i>caput</i>	ADIs 2238 e 2324	Deferida	Procedência
Art. 57, <i>caput</i>	ADI 2238	Deferida	Procedência
Texto normativo impugnado:			
Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. (...)			
Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. (...)			

Nesse ponto, examinam-se alegações dirigidas ao modelo de controle externo a ser aplicado às contas dos dirigentes de poder. Na ADI 2238 e na ADI 2324, ataca-se o art. 56 da LRF no tocante à expressão as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas, e o art. 57, *caput*, da LRF, no que se refere à limitação da competência das Cortes de Contas.

Quanto ao *caput* do art. 56, sustenta-se que violaria o disposto no art. 71, I e II, da CF, na medida em que submeteria as contas do Legislativo e do Judiciário à mesma sistemática daquelas prestadas pelo Presidente da República, na qual os Tribunais de Contas se limitam a oferecer parecer prévio (art. 71, I, da CF), tendo em vista que apenas as contas do Presidente da República deverão ser apreciadas pelo Congresso Nacional.

O procedimento a ser aplicado, argumenta-se, deveria ser o do art. 70, II, da CF, com efetivo julgamento das contas. No que se refere ao *caput* do art. 57 da LRF, articula-se algo semelhante. Haveria limitação da competência dos Tribunais de Contas, que não se exauriria apenas com a emissão de parecer prévio ou em caráter conclusivo, compreendendo o julgamento de todos os administradores e responsáveis pela administração de dinheiros, bens e valores públicos, tudo de acordo com os termos do art. 71, II, da CF.

As duas alegações foram acolhidas em sede de cautelar, tendo a **CORTE concluído que ocorreria, de fato, uma diminuição das competências dos Tribunais de Contas, considerado o exame das contas prestadas pelos Chefes de Poder do Legislativo e do Judiciário, além dos demais ordenadores de despesas.**

Ao prever a emissão de diferentes pareceres prévios, respectivamente às contas dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, o art. 56 da LRF transmite séria ambiguidade a respeito de qual deveria ser o teor da análise a ser efetuada pelos Tribunais de Contas, se juízo opinativo, tal como o do art. 71, I, da CF ou se exame conclusivo.



Portanto, para Presidente da República, Governador e Prefeito, o parecer do Tribunal de Contas referente à prestação de contas de seu governo é opinativo, já que o seu julgamento será feito pelo Poder Legislativo. Mas, todos os demais ordenadores de despesas (Diretores, Presidentes de Autarquias, Fundações, etc., Presidentes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público) terão suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas.

Finalmente, deve o conteúdo das prestações de contas englobar, sem prejuízo de que se abordem outros assuntos, o desempenho da arrecadação de receitas, destacando: as providências adotadas quanto à fiscalização e ao

combate à sonegação; as medidas administrativas e judiciais de recuperação de créditos e as destinadas ao incremento das receitas tributárias e de contribuições.

12.5. Fiscalização da Gestão Fiscal

A responsabilidade pela fiscalização quanto ao cumprimento das normas de gestão fiscal é atribuída ao Poder Legislativo, este com o auxílio do Tribunal de Contas, e aos sistemas de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67.

Ênfase especial deve ser atribuída, na fiscalização, a alguns aspectos específicos:

- Verificação do cumprimento das metas previstas na lei de diretrizes;
- Observância dos limites e das condições para a realização de operações de crédito e a inscrição de despesas em restos a pagar;
- Adoção de medidas para a adequação das despesas com pessoal e das dívidas mobiliária e consolidada aos respectivos limites;
- Observância das normas atinentes à destinação dos recursos oriundos da alienação de ativos;
- Respeito aos limites aplicáveis aos gastos do Poder Legislativo municipal, caso existam tais limites.

Cabe ainda aos Tribunais de Contas, além de verificar o cumprimento dos limites relativos às despesas com pessoal, alertar Poderes e órgãos:

- Sobre a possibilidade de extrapolação do limite referencial para as despesas com juros;
- Quando às despesas com pessoal e os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e das garantias concedidas ultrapassarem 90% dos limites a elas aplicáveis;
- Que as despesas com inativos e pensionistas se encontram acima do limite correspondente (Lei 9.717);
- Sobre fatos que comprometam os custos ou os resultados de programas, assim como indícios de irregularidades na gestão.

Ao Tribunal de Contas da União foi dada a especial incumbência de acompanhar a legalidade das operações com títulos públicos, realizadas entre a União, por intermédio do Tesouro Nacional, e o Banco Central do Brasil.

13. Referências

ABRAHAM, Marcus. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fonrense, 2017.

Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BALEEIRO, Aliomar. Rev. e atual. por Hugo de Brito Machado Segundo. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BEZERRA FILHO, João Eudes. Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COELHO, Marcus Vinícius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus (Org.). Responsabilidade Fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000. Brasília, OAB, Conselho Federal, 2016.

FURTADO, J. R. Caldas. Direito Financeiro. Belo Horizonte: Forum, 2013.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, atualizada 09/2024.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Lei Complementar 101/2000, atualizada até 09/2024.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Acórdão do STF na ADI 2.324, julgado em 22/08/2019.

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344386677&ext=.pdf>

Acórdão do STF na ADI 2.238, julgado em 24/06/2020,

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf>

Acórdão do STF na ADI 7.064, julgado em 01/12/2023,

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363746011&ext=.pdf>

Acórdão do STF na ADI 6.357, julgado em 13/05/2020,

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345034916&ext=.pdf>

Acórdão do STF na ADI 6.533, julgado em 13/04/2021,

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346248157&ext=.pdf>

Site: <https://planejamento.es.gov.br/>