

DIREITO PÚBLICO POR ELAS

ASPECTOS FINANCEIROS E TRIBUTÁRIOS



Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

SOPHIA LOPES



Fundamento constitucional

Art. 163, inciso I, da Constituição Federal de 1988 previu a edição de uma lei complementar sobre finanças públicas.

A despeito dessa previsão constitucional, nada havia sido feito referente à edição da aludida lei, até que se aproveitou uma reforma administrativa, Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998[1], para, em seu art. 30, inserir-se a determinação ao Poder Executivo de apresentação do projeto referente à lei complementar prevista no art. 163 da Carta Constitucional no prazo máximo de 180 dias da promulgação da emenda.

Cenário brasileiro na formulação da LRF: Havia um processo de endividamento crescente, dificuldade de controle das despesas com pessoal (semelhança com a época atual?) e muitas obras inacabadas pelo país.

Em 1999, o Presidente da República encaminhou a mensagem com o projeto de lei ao Congresso Nacional acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, na qual se apontava como objetivos da lei:

“Esse projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilidade da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. Com a conformação desse arcabouço legal...assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública, isto é sua elevação acima de limites máximos e prudenciais.”



Experiências internacionais que inspiraram o projeto de lei:

- Fiscal Responsibility Act (1994) da Nova Zelândia, cujo modelo de transparência influenciou a previsão de publicação de diversos relatórios fiscais simplificados e a participação da sociedade através do controle social.
- Budget Enforcement Act (BEA – 1990), dos Estados Unidos, em que institutos como sequestration e pay as you go inspiraram mais remotamente a limitação de empenho e a compensação previstas na LRF;



Processo legislativo da LRF no âmbito do Congresso Nacional

A Câmara dos Deputados alterou substancialmente o projeto de lei complementar oriundo do Presidente da República, contribuindo muito para a sua melhoria porque isso ocorreu em um ambiente de ampla discussão e transparência.

O anteprojeto de lei foi submetido pela Câmara a sugestões e foram propostas 5.000 emendas ao projeto.

A construção das alterações ao projeto de lei foi amplamente democrática e houve participação inclusive da oposição ao governo, que foi a previsão referente à proibição de emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central do Brasil (art. 34 da LRF).

Senado não alterou o Anteprojeto recebido da Câmara, mas fez um parecer circunstanciado em que expos as razões de acatá-lo e o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o Projeto de Lei, nascendo a LRF.

LRF teve ensejo a partir de um processo democrático e republicano.

É uma lei nacional.



Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face da lei

- ADIs nºs 2238, 2324, 2365, 2256, 2241, 2261, 2250 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 24 em face da LRF.
- Inclusive ADI do Tribunal de Contas em face de dispositivo que consubstanciava previsão acerca dos limites de despesa com pessoal que foi julgada improcedente.



Objetivos perseguidos pela LRF estão expostos no primeiro artigo da lei:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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.

- Busca de um equilíbrio fiscal sustentável intertemporal, ou seja, preocupação com gerações futuras, governos futuros (não deixar enormes contas de um governo para outro).
- Transparência e planejamento no trato das finanças públicas



Dispositivos pilares na LRF

Art. 4º, § 1º (Anexo de Metas Fiscais)

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias 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.

A exigência é de uma meta clara e transparente de resultado primário, resultado esse que pode ser até negativo.

Não refere autonomia federativa. Busca apenas a orientação da política econômica nacional de competência da União e não obriga os entes a reproduzirem a política econômica da União, por isso não fere autonomia.



Dispositivos pilares na LRF

Art. 9º

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a **realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio** e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. **(No caso de inércia dos outros poderes)**

Impugnação ao argumento de que fere a separação de poderes.

Esforço fiscal conjunto.



Dispositivos pilares na LRF

Arts. 14, 16 e 17

Renúncia de receita e controle das despesas

No Projeto de Lei Complementar encaminhado pelo Executivo, não havia separação no tratamento entre renúncias de receita e controle das despesas (compunha o art. 22 do projeto) Na redação dada à lei pela Câmara dos Deputados é que houve essa separação, o que reforça a tese da PGFN de que **o art. 14** tem um viés tributário, ou seja, sua disciplina volta-se à renúncia de receita tributária.

Tanto em relação ao art. 14 quanto em relação ao art. 16 (aumento de despesa) exige-se:
estimativa de impacto orçamentário-financeiro;
não afetação da meta de resultados fiscais

Para a renúncia, exige-se uma das seguintes condições: sua consideração na lei orçamentária ou medidas de compensação (aumento de receita).

Para o aumento de despesa, no art. 16. da LRF, não se fala em compensação, mas remete à LDO, que vem exigindo a compensação dessas despesas.



Dispositivos pilares na LRF

O que pode ser considerado como compensação?

aumento de receita e diminuição de despesa (não estão abrangidas ser referências genéricas à retomada da atividade econômica e ao excesso de arrecadação).

Essa regra de que as proposições legislativas que ocasionem renúncia de receita ou criação de despesa venham instruídas com estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro foi **alçada a status constitucional** e consta do art. 113 do ADCT.

No final de 2019, o STF, na ADI 5816, julgou inconstitucional lei que instituía benefício tributário, em razão da inexistência dessa estimativa no processo legislativo.

Já em relação à compensação, houve suspensão dessa necessidade durante a pandemia. (não suspendeu art. 113 do ADCT).

- Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, ajuizada pelo Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar, dando interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 14 e 16 da LRF, de modo a *suspender a exigência de compensação financeira em decorrência de edição de medida legislativa que importe aumento de despesa ou renúncia de receita.*
- *Edição da EC nº 106, com perda superveniente do objeto da ADI.*

Dispositivos pilares na LRF

Permanece aplicável necessidade de compensação:

Art. 17 da LRF que trata das despesas de caráter continuado (despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios).

Devem ser compensadas com aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Problema da aplicação dos arts. 16 e 17 no âmbito do processo legislativo: Existem leis ilegais?

Entendimento doutrinário de Weder de Oliveira: teoria das normas reforçadas – controle no âmbito do processo legislativo. Hígidez financeira como um direito.

Entendimento prevalecente na PGFN e julgado do TCU – Acórdão nº 1907/2019: condição de eficácia das leis.



Dispositivos pilares na LRF

Arts. 18 a 23 da LRF (Gastos com pessoal)

Art. 169 da CF

histórico da Lei Camata

Em julgamento proferido em junho deste ano, o STF (Supremo Tribunal Federal) declarou inconstitucional o dispositivo da LRF que permitia à administração pública reduzir o salário de servidores e a jornada de trabalho em momentos de ajuste dos gastos com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal previa que quando a despesa com a folha de pagamentos ultrapassasse os limites legais, uma das medidas utilizadas poderia ser a "redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos".

Entendimentos diversos dos Tribunais de Contas Estaduais acerca do art. 18 da LRF.

Excesso das despesas com pessoal encoberto.

Plp nº 149, de 2019.



Dispositivos pilares na LRF

Mudança recente:

Art. 21. É nulo de pleno direito: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#); e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - 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; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

III - 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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)



Dispositivos pilares na LRF

Arts. 29, III, art. 35 e 40 (Operações de crédito e garantia da União)

Conceituação não exaustiva:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido 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;

Operações de crédito por equiparação: Art. 29, § 1º (assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação)

Verificação pelo Ministério da Economia: art. 32 da LRF (delegação da verificação das operações de crédito sem garantia da União aos Bancos – LC 148)



Dispositivos pilares na LRF

Vedações à realização de operação de crédito:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Regra de ouro – art. 167, III, da Constituição Federal

Art. 51 – consolidação das contas dos entes da federação relativas ao exercício anterior pelo Poder Executivo da União. Alcance: permitir aos cidadãos e agentes públicos uma visão global das contas do país.

Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) – art. 52

Publicação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) – art. 55 da LRF

Dispositivos pilares na LRF

Arts. 44 e 45 da LRF

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.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação



Os níveis de regra na LRF

Diferentes níveis de regra com o escopo de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e permitir que lhes seja conferido tratamento de acordo com os diferentes ciclos da economia

- i. regras ordinárias
- ii. regras mais duras para o fim do mandato dos titulares de Poder ou órgão.
- iii. regras mais flexíveis para crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, bem como na hipótese de mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial reconhecidas pelo Senado Federal [\[5\]](#) e na ocorrência de calamidade pública



Os níveis de regra na LRF

Lei Complementar nº 173, de 2020, altera o art. 65 da LRF e amplia a flexibilização de regras na ocorrência de calamidade pública e traz mais uma possibilidade em que ocorrerá essa flexibilização, que é a ocorrência da calamidade pública de âmbito nacional reconhecida pelo Congresso Nacional, na medida em que o art. 65 da LRF apenas albergava a calamidade reconhecida no âmbito de cada um dos entes federativos.

