Lei de Responsabilidade Fiscal

25 anos

Reflexões Legislativas e Propostas de Aprimoramento

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Org.)

SENADO FEDERAL

Lei de Responsabilidade Fiscal – 25 anos é uma obra que articula reflexão crítica e proposição técnica. Os textos abordam temas como limites de despesa com pessoal, renúncias de receita, programação financeira, sustentabilidade da dívida pública, reserva de contingência e conflitos legislativos, entre outros.

Além do diagnóstico de fragilidades e distorções na aplicação da LRF, os autores avançam na apresentação de propostas legislativas de aprimoramento, ancoradas em evidências e na experiência acumulada dos consultores da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf).

Com linguagem clara e rigor técnico, a obra oferece ao leitor — profissional da área pública, pesquisador, legislador ou cidadão interessado — uma oportunidade de compreender os desafios contemporâneos da governança fiscal brasileira, a partir do olhar qualificado de consultores do Senado Federal.

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf) é órgão técnico-legislativo criado em 1994 para oferecer assessoramento especializado em matérias orçamentárias, fiscais e financeiras. Ao longo de suas três décadas de existência, consolidou-se como referência institucional, unindo independência analítica, rigor técnico e compromisso com o interesse público.

Os consultores da Conorf estiveram presentes desde os primeiros debates que culminaram na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuindo de forma contínua para sua aplicação e interpretação ao longo dos últimos 25 anos.

A coordenação desta obra coube a Aritan Borges Avila Maia, Flávio Diogo Luz, Marcel Pereira e Vinicius Leopoldino do Amaral, consultores de orçamento do Senado Federal cuja atuação técnica e dedicação ao tema orçamentário contribuem significativamente para a qualidade desta coletânea e refletem a trajetória da Conorf no assessoramento em finanças públicas.

Ao organizar esta obra, a Conorf reafirma sua missão institucional: oferecer suporte técnico ao processo legislativo e fortalecer a cultura da responsabilidade fiscal no Brasil.

Lei de Responsabilidade Fiscal

25 anos

Senado Federal

Mesa Diretora

Biênio 2025/2026

Senador **Davi Alcolumbre**
PRESIDENTE

Senador **Eduardo Gomes**
1º VICE-PRESIDENTE

Senador **Humberto Costa**
2º VICE-PRESIDENTE

Senadora **Daniella Ribeiro**
1ª SECRETÁRIA

Senador **Confúcio Moura**
2º SECRETÁRIO

Senadora **Ana Paula Lobato**
3ª SECRETÁRIA

Senador **Laércio Oliveira**
4º SECRETÁRIO

SUPLENTES DE SECRETÁRIO

Senador **Chico Rodrigues**
1º SUPLENTE

Senador **Mecias de Jesus**
2º SUPLENTE

Senador **Styvenson Valentim**
3º SUPLENTE

Senadora **Soraya Thronicke**
4ª SUPLENTE

Ilana Trombka
DIRETORA-GERAL

Danilo Augusto Barboza de Aguiar
SECRETÁRIO-GERAL DA MESA

Lei de Responsabilidade Fiscal

25 anos

Reflexões Legislativas e Propostas de Aprimoramento

Brasília
2025

SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF):
Consultor-Geral: Flávio Diogo Luz
Organização: Aritan Borges Avila Maia, Flávio Diogo Luz, Marcel Pereira e Vinicius Leopoldino do Amaral.
Capa: Priscilla Paz

Secretaria de Gestão da Informação e Documentação (SGIDOC)
Diretora: Daliane Aparecida Silverio de Souza

Coordenação de Biblioteca
Coordenador: Osmar Carmo Arouck Ferreira
Revisão bibliográfica: Alessandra Marinho da Silva (SEPRI)

Secretaria de Editoração e Publicações (SEGRAF)
Diretor: Rafael André Vaz Chervenski

Coordenação de Pré-Impressão
Coordenadora: Tatiana Nassif Derze

Projeto gráfico e diagramação: Cintia Barbosa dos Santos (SEFPRO)

Revisão: Laércio Franzon, Giovana Rodrigues, Marco Couto, Beatriz Hilário, Marília Coelho, Anderson Gonçalves e Rodrigo Barreto. (SERVSO)

Conferência técnica: Bárbara Tavares (SEPREIM)

Impresso na Secretaria de Editoração e Publicações do Senado Federal.

Lei de Responsabilidade Fiscal 25 anos : reflexões legislativas e propostas de aprimoramento. -- Brasília : Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf, 2025.
567 p.

Inclui notas explicativas, bibliográficas e bibliografia.
ISBN: 978-65-5676-644-7

1. Finanças públicas, Brasil, coletânea. 2. Execução orçamentária. 3. Gestão fiscal. 4. Contingenciamento. I. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle.

CDD 336

SUMÁRIO

MENSAGEM DOS ORGANIZADORES 7

APRESENTAÇÃO 11

FLÁVIO DIOGO LUZ

PREFÁCIO 15

WEDER DE OLIVEIRA

CONTINGÊNCIAS SEM RESERVA: A IRONIA DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA 23

JOSÉ SERGIO PINHEIRO MACHADO FILHO

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA 53

MAURÍCIO FERREIRA DE MACÊDO

PRESCRIÇÃO ***VERSUS*** DESCRIÇÃO NO CONTINGENCIAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS 89

CARLOS ALEXANDRE A. ROCHA

CONTINGENCIAMENTO E PROCICLICALIDADE: UM CONVITE À REFLEXÃO PARA APRIMORAMENTOS NA LRF 115

FERNANDA TERCETTI NUNES PEREIRA

REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS NO BRASIL 141

MARCEL GUIMARÃES

RENÚNCIA DE RECEITA: EFETIVIDADE DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS COM IMPACTO NO RESULTADO FISCAL 173

BENTO RODRIGO PEREIRA MONTEIRO

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E A EXEGESE CONJUNTA DO ART. 113 DO ADCT E DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 233

LEANDRO LYRA BRAGA DOGNINI
RICARDO ALAN BARROS ASSUNÇÃO

DESPESAS COM PESSOAL NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS 287

MARCELO DE SOUSA TEIXEIRA

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O ART. 18, § 1º, DA LRF: A DIVERGÊNCIA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAL SOBRE OS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL 315

MARCEL PEREIRA

LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL E A AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA: PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA LRF 355

BENTO RODRIGO PEREIRA MONTEIRO
RAFAEL INACIO DE FRAIA E SOUZA

UM QUARTO DE SÉCULO DE CONTROVÉRSIAS: DIAGNÓSTICO CRÍTICO E PROPOSTA DE REFORMA DO ART. 21 DA LRF 385

VINICIUS LEOPOLDINO DO AMARAL

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, METAS FISCAIS E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA..... 423

MURILO HINOJOSA

PARA ALÉM DA DISCIPLINA MACROFISCAL: ASPECTOS (ESQUECIDOS) DE EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DO GASTO PÚBLICO PRESENTES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL..... 455

FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT
RITA DE CÁSSIA LEAL FONSECA DOS SANTOS

MISSÃO, VISÃO E EFETIVIDADE DA LRF: O QUE FICOU FORA DA DISCIPLINA FISCAL? 501

FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT
RITA DE CÁSSIA LEAL FONSECA DOS SANTOS

MENSAGEM DOS ORGANIZADORES

Ao longo de três décadas de atuação, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – Conorf consolidou-se como referência na produção de conhecimento técnico-jurídico em matéria orçamentária, fiscal e financeira. Em sua origem, ainda na década de 1990, vislumbrou-se a necessidade de uma instância de assessoramento que fosse não apenas reativa às demandas legislativas, mas capaz de se antepor aos desafios, de maneira propositiva, com independência técnica e compromisso público.

Ao celebrarmos os 25 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Conorf reafirma seu papel essencial na consolidação da cultura de responsabilidade fiscal no Brasil. Desde sua gênese, os consultores de orçamentos da Casa participaram ativamente dos debates e análises que moldaram a aplicação da LRF, contribuindo de forma decisiva e contínua para sua interpretação e efetividade.

Este livro é expressão desse compromisso. Ele reúne reflexões elaboradas por profissionais que conhecem, estudam e vivenciam cotidianamente os efeitos da LRF sobre o planejamento e a execução das políticas públicas. A coletânea não apenas presta homenagem à LRF como marco legislativo, mas também a situa como campo fértil de debate e evolução institucional, com olhar atento ao seu aprimoramento.

É motivo de especial honra contar, nesta obra, com o prefácio do ministro do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira. Ex-consultor de orçamentos do Senado Federal, o ministro Weder participou diretamente do processo legislativo que resultou na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua trajetória combina a vivência técnica de consultor de orçamentos com a visão institucional de controle externo, conferindo ao livro uma abertura sensível, lúcida e profundamente comprometida com os valores e princípios que inspiraram e sustentam a LRF.

Assim, desejamos que esta obra inspire novos estudos, provoque o debate público qualificado e contribua para a contínua edificação de uma governança fiscal orientada pela responsabilidade, eficiência e transparência.

Aritan Borges Avila Maia
Flávio Diogo Luz
Marcel Pereira
Vinicius Leopoldino do Amaral

Consultores de Orçamentos do Senado Federal

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

APRESENTAÇÃO

Flávio Diogo Luz
Consultor-geral de Orçamentos do Senado Federal

Um marco institucional em contínua construção: 25 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em maio de 2000, o Brasil assistiu ao nascimento de um dos mais significativos marcos institucionais de sua história recente: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Com ela, consolidou-se um novo regime de governança das finanças públicas, assentado nos pilares da transparência, do planejamento, do controle e da responsabilização na gestão fiscal. Ao completar 25 anos de vigência, a LRF merece celebração, mas também reflexão crítica.

Este livro, fruto da contribuição coletiva de consultores legislativos e de orçamentos do Senado Federal, é, antes de tudo, um convite ao leitor para revisitar esse marco normativo e compreender sua evolução, seus desafios, seus efeitos e suas potencialidades futuras.

A LRF não surgiu em um vácuo institucional. Sua promulgação foi antecedida por um conjunto de reformas estruturais, dentre elas notadamente a Reforma Administrativa de 1998 (EC nº 19), que já acenava para a necessidade de novos padrões de disciplina fiscal. A proposta da LRF nasceu de um processo pioneiro de consulta pública coordenado pelo Ministério do Planejamento, seguido de intensos debates e alterações no Congresso Nacional até sua aprovação.

Passadas mais de duas décadas, é imprescindível reconhecer que a LRF não se esgota em sua redação original. Ao contrário, é um marco em permanente construção, interpretado, aplicado, tensionado e, por vezes,

reformulado à luz das mudanças sociais, econômicas e institucionais pelas quais o país atravessa.

Esta coletânea celebra esse percurso ao reunir reflexões críticas, diagnósticos e propostas construtivas a respeito de diversos dispositivos da LRF. Trata-se de uma contribuição concreta ao processo normativo, que articula o conhecimento técnico acumulado com a vocação institucional da Consultoria de Orçamentos para a inovação legislativa.

Ao longo dos capítulos, o leitor encontrará abordagens sobre temas centrais para a compreensão da LRF como instrumento dinâmico. Desde a problemática do contingenciamento de despesas, passando pela análise da efetividade dos limites de pessoal na Administração Pública e suas controvérsias jurisprudenciais, até a evolução do regime de metas fiscais e os desafios para o controle das renúncias de receita. A obra também traz uma reflexão ampla sobre missão, visão e efetividade da LRF, situando-a em um horizonte institucional mais estratégico.

Tais abordagens revelam não apenas a sofisticação dos temas enfrentados, mas também o quanto a LRF se mantém viva, permeada de zonas cinzentas, conflitos interpretativos e necessidade constante de aprimoramento. Em vários momentos, os autores evidenciam como certas disposições foram esvaziadas, distorcidas ou negligenciadas em sua aplicação. Em outros, apontam caminhos de resgate, reinvenção ou de aprimoramento legislativo, revelando o compromisso dos consultores com a evolução institucional do país.

Para além da lei em si, esta reflexão estaria incompleta sem resgatar a trajetória da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. Desde meados dos anos 90, a Conorf firmou-se como instância técnica qualificada, contribuindo para a consolidação de práticas orçamentárias mais transparentes e estruturadas no âmbito do Poder Legislativo. Sua história é marcada pela afirmação institucional, pela produção de estudos estratégicos, pela promoção da transparência orçamentária para a sociedade e pelo assessoramento técnico aos parlamentares e às comissões do Senado e do Congresso Nacional.

Em 2024, quando completou 30 anos, a Conorf lançou o livro *Ensaios sobre Orçamento Público*, reafirmando seu compromisso com a excelência técnica, a independência analítica e a valorização do conhecimento

aplicado ao processo orçamentário. A publicação revisitou sua trajetória institucional e as transformações ocorridas nas finanças públicas nacionais, abordando temas como, por exemplo, a natureza jurídica do orçamento público, o novo regime fiscal, as alterações constitucionais do processo orçamentário, o regime fiscal sustentável, os rumos da inteligência artificial aplicada ao orçamento e, naturalmente, a própria LRF.

Como se vê, a história da LRF se entrelaça com a própria história da Consultoria de Orçamentos. Ambas refletem o amadurecimento da institucionalidade fiscal brasileira e a valorização crescente da técnica como vetor estruturante da boa governança. Ao longo das últimas décadas, a Conorf não apenas acompanhou os desdobramentos da LRF, mas atuou na consolidação de interpretações e na defesa de sua aplicação.

Nesse contexto, celebrar os 25 anos da LRF é reconhecer não só a importância de suas conquistas, mas também renovar o compromisso com sua constante atualização. A responsabilidade fiscal permanece como um princípio estruturante do Estado moderno — um instrumento normativo que deve evoluir para responder com eficácia às novas demandas da sociedade, aos desafios da sustentabilidade fiscal e às exigências de um setor público mais eficiente, transparente e orientado por resultados.

Este livro cumpre, portanto, um papel pedagógico e institucional. Ao iluminar a experiência de um quarto de século da LRF por meio do olhar crítico e técnico dos consultores de orçamentos do Senado Federal, promove-se não apenas a memória institucional, mas também a cultura do planejamento, da transparência e da responsabilidade como eixos centrais da política fiscal contemporânea. Esperamos que a coletânea que ora se apresenta seja, portanto, mais do que uma homenagem: seja uma contribuição para o futuro da governança fiscal brasileira.

Boa leitura!

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

PREFÁCIO

A Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, instituição que integrei, com orgulho, entre 2004 e 2008, escolheu uma forma muito interessante e proativa de homenagear a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus 25 anos de vigência.

Reconhecendo sua importância histórica, institucional, normativa e cultural, consultores legislativos examinaram algumas das mais relevantes questões que a envolvem, em análises focadas e perspectiva construtiva, formulando proposições legislativas de aprimoramento desse marco fiscal fundamental. Um olhar sobre o passado para induzir o futuro.

Em 25 anos, tudo mudou.

Controle do endividamento público não é mais uma questão de interesse de apenas um dos lados do espectro ideológico.

As relações institucionais entre Poderes são outras.

Responsabilidade na gestão fiscal tornou-se assunto cotidiano.

O sistema constitucional orçamentário-fiscal foi emendado inúmeras vezes.

As relações federativas entre a União e os estados foram substancialmente alteradas.

A atuação dos Tribunais de Contas oscilou, de um *enforcement* severo a complacências institucionais pragmáticas.

A hermenêutica "criativa" de aplicação da LRF muitas vezes foi levada ao extremo, em todos os fóruns. Prevaleceu em alguns momentos. Em outros, manteve-se o espírito da lei.

A dinâmica econômica e social apresentou-nos outras questões. Novos problemas induziram novas regras fiscais e novos acertos financeiros federativos, mas a Lei de Responsabilidade Fiscal permaneceu como centro normativo da gestão fiscal responsável, e, ao seu lado, deverá

surgir uma lei complementar sobre a sustentabilidade da dívida pública, mandamento constitucional.

Pensar sobre novas regras fiscais e a adoção de sofisticados modelos racionais orçamentários, alguns há muito conhecidos, tornou-se procedimento profissional amplamente disseminado nos círculos especializados, nas universidades e em *think tanks*.

A evolução da experiência internacional e nacional com técnicas normativas de controle fiscal aponta novas necessidades, novos caminhos, novas propostas.

Vinte e cinco anos passados, a evolução do conhecimento agregado sobre finanças públicas no país é notória. A evolução do senso coletivo de gestão fiscal responsável, também.

Surpreende que a LRF tenha resistido a mudanças substanciais, muito embora o sistema mais geral das finanças públicas tenha sido muito modificado por leis complementares paralelas e emendas constitucionais.

A LRF continua a ser o foco das atenções, a partir do qual emanam as discussões de aprimoramento do todo.

O que mudar e por que mudar? O que esperar das mudanças? Será possível construir mecanismos juridicamente viáveis e funcionais que induzam ao cumprimento da lei ou que tornem demasiadamente arriscado o seu descumprimento? Essas são perguntas que exigem reflexões embasadas, diagnóstico adequado e proposições críticas construtivas e factíveis.

Na Câmara dos Deputados, em 1999, tive a oportunidade de ser um ator quase-legislativo, como são os consultores do Congresso Nacional, em posição privilegiada quando da apreciação e alteração do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal. Fui membro do grupo técnico que assessorou o deputado Pedro Novais, relator do PLRF, do qual faziam parte consultores experientes e altamente qualificados, na função de coordenador das discussões e reuniões, diuturnamente, ao longo de muitos meses, promovendo atualizações diárias do texto.

Vi de muito perto a distância entre o pensar boas soluções para problemas claramente identificados e o de convertê-las em texto normativo efetivo e o mais infenso possível a hermenêuticas indesejadas, dentro de um processo dialógico e dialético próprio dos sistemas democráticos, em

que posições antagônicas, políticas e técnicas, devem ser consideradas e discutidas.

Nada mais apropriado e mais contributivo para os debates que estão por vir, inexoravelmente, e em pouco tempo, do que um livro escrito por alguns dos mais aptos profissionais de orçamento e finanças públicas do país, consultores legislativos do Senado Federal, que se dedicaram a fazer necessárias reflexões sobre a LRF e seu entorno temático e avançaram no esboço — e mesmo no detalhamento —, de soluções e novas abordagens normativas para problemas que não foram discutidos em 1999 (outro contexto, outras necessidades), mas agora precisam ser; para problemas que surgiram depois, problemas que só podiam se dar a conhecer pelo tempo e pela experiência do mundo real em que a lei operou; e para problemas identificados na revisão retrospectiva à luz de uma nova realidade.

Fernanda Tercetti, em *Contingenciamento e prociclicalidade: um convite à reflexão para aprimoramentos na LRF,* aborda as características pro-cíclicas e anticíclicas das "regras fiscais de gasto e o seu potencial (favorável) de influenciar a estabilidade econômica ao longo dos ciclos econômicos", e as relaciona com a limitação de empenho e movimentação financeira, o denominado "contingenciamento", mecanismo de controle do cumprimento da meta de resultado previsto no art. 9º.

Carlos Alexandre Rocha, nesse mesmo campo, em *Prescrição versus Descrição no Contingenciamento das Despesas Públicas,* discute a questão do "abrandamento do contingenciamento após a sanção da LRF" mediante a edição de leis que excluem do alcance desse procedimento certas despesas, por passarem a ser qualificadas como "obrigações legais".

Ainda na indispensável e politicamente sensível micro fiscalidade orçamentária e financeira, Maurício Macedo, em *Programação Financeira,* explica e analisa as complicações técnicas, jurídicas e operacionais presentes na compatibilização dos fundamentos da programação financeira com os do resultado primário e o respectivo mecanismo de controle, que denomina de "contenção de gastos", e apresenta proposição legislativa de alteração dos artigos 8º e 9º.

José Sérgio Machado, em artigo que se explica pelo título, *Contingências sem reserva: a ironia da reserva de contingência,* discute as distorções havidas no uso dessa programação orçamentária, prevista na LRF "para

atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos", que vem sendo utilizada para "garantir recursos para emendas parlamentares e melhorar artificialmente o resultado primário", deixando o atendimento de contingências reais sem ter reserva orçamentária prudentemente estabelecida.

No tema "renúncia de receitas", Marcel Guimarães propõe que a LRF seja "aperfeiçoada para permitir a compensação de renúncia de receita não apenas pelo aumento de outras receitas, mas também pela redução de despesas", evolução legislativa que permitiria "reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos".

Bento Monteiro investiga os "motivos que vêm permitindo a aprovação de leis que resultam em diminuição do valor a ser arrecadado e, consequentemente, em geração de impacto fiscal negativo, mesmo diante das restrições impostos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal".

E Leandro Lyra e Ricardo Barros estudam o art. 113 do ADCT e o art. 14 da LRF e debatem o problema da antinomia de leis, como o conflito entre uma lei tributária e a LRF.

Esse problema situa-se no complexo campo das tipologias de leis e suas interrelações. Entre elas, a validade de leis federais, estaduais e municipais em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, lei nacional de finanças públicas, discussão que pode ser vista no *Capítulo 17 – Leis locais e Lei de Responsabilidade Fiscal – O problema do condomínio legislativo do livro Curso de Responsabilidade Fiscal / Direito, Orçamento e Finanças Públicas,* de minha autoria.

O entendimento do tema "pluralidade de leis e suas relações recíprocas" é crucial para a prescrição de mecanismos de *enforcement* da LRF, que, em suas partes centrais, arts. 14 e 17, prescreve regras para o processo legislativo de produção de leis. Dediquei a esse tema estudos seminais que estão registrados no *Capítulo 8 - A Teoria das Leis Reforçadas e as Leis Orçamentárias do livro Lei de Diretrizes Orçamentárias / Gênese, funcionalidade e constitucionalidade: Retomando as Origens.*

A despesa de pessoal, um dos temas fundamentais do controle fiscal no Brasil, histórico, é objeto de quatro estudos.

Em *Organizações sociais e o art. 18, § 1º, da LRF: a divergência entre os Poderes Executivo e Legislativo Federal sobre os limites de gasto com*

pessoal, de Marcel Pereira, a questão discutida é saber se as despesas com pessoal das organizações sociais devem ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal do ente federativo que destina recursos a essas entidades. Uma questão relevante em todo o país, que terceiriza em escala crescente a prestação de serviços de saúde e a gestão de unidades de atendimento.

Essa questão está interligada com um problema mais amplo, o da interpretação do art. 18 e a definição da metodologia de apuração da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, para fins de verificação do cumprimento dos limites estabelecidos na LRF, analisado por Marcelo Teixeira em *Despesas com Pessoal nos Relatórios de Gestão Fiscal: convergência e divergências*.

Vinicius do Amaral, em estudo apropriadamente intitulado *Um quarto de século de controvérsias: diagnóstico crítico e proposta de reforma do art. 21 da LRF,* aborda conhecidos casos controversos de interpretação desse artigo, amplificados pelas alterações promovidas pela Lei Complementar nº 173, de 2020, e propõe modificações para eliminar ambiguidades, suprir lacunas e aprimorar a técnica legislativa, de forma a "garantir a aplicação uniforme e racional da norma nos entes federativos".

Bento Monteiro e Rafael De Fraia e Souza analisam questão surgida com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que "conferiu autonomia administrativa e financeira às Defensorias Públicas": deveria ser atribuído a essas instituições um limite de despesa de pessoal específico? Respondem essa pergunta e examinam a posição dos órgãos de controle em *Limites de Despesa com Pessoal e a Autonomia da Defensoria Pública: Proposta de Aperfeiçoamento da LRF*.

Um dos aspectos mais relevantes nos estudos sobre a LRF é a investigação sobre sua "capacidade de induzir uma trajetória sustentável da dívida pública", realizada por Murilo Hinojosa em *Lei de Responsabilidade Fiscal, Metas Fiscais e Sustentabilidade da Dívida Pública*. Hinojosa avança a discussão para a Lei Complementar nº 200, de 2021, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, outro marco relevante nas finanças públicas, mas que "ainda falha em disciplinar, com precisão normativa, parâmetros quantitativos e qualitativos para endividamento e instrumentos de correção em caso de desvios".

Fernando Moutinho e Rita de Cássia Leal são autores de dois estudos. Lembram, em *Para além da disciplina macrofiscal: aspectos (esquecidos) de eficiência e efetividade do gasto púbico presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal,* "que a responsabilidade fiscal não se realiza à revelia da capacidade de priorização do uso do espaço fiscal, nem da eficiência técnica no processo de entregas", e examinam três pontos em que as disposições da LRF não foram devidamente cumpridas: "enfrentamento às obras inacabadas e paralisadas; aplicação de recursos orçamentários em bens concedidos à iniciativa privada; e critérios de seleção de beneficiários de transferências".

No estudo *Missão, visão e efetividade da LRF: o que ficou fora da disciplina fiscal?,* Moutinho e Rita de Cássia realizam uma análise retrospectiva, identificam na concepção da lei, no âmbito do processo legislativo no Congresso Nacional, problemas de diversas naturezas que a reduziram a um propósito menos ambicioso do que poderia e deveria ter, revisitam questões passadas e atuais do sistema orçamentário e das finanças públicas (relevantes e controversas), e formulam um projeto de lei complementar que endereça soluções para parte dos problemas e lacunas abordados. Um estudo de fôlego que encerra com força essa obra coletiva.

Elaborar este prefácio, honrosamente, levou-me a retornar às imagens de 1999, surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, — momento histórico –, a reler textos daquela época e relembrar o ambiente de intensa movimentação política e cívica de 25 anos atrás, em que as Consultorias de Orçamento tiveram participação da mais alta relevância na apreciação do PLRF pelo Congresso Nacional, que atuou dentro das possibilidades do debate democrático e da maturidade das instituições para lidar com evoluções normativas e dogmáticas muito complexas e resistidas no final dos anos 1990, hoje nem tanto.

Os desafios fiscais do Brasil já não são mais os mesmos. Sob outras perspectivas, as complexidades aumentaram. Os desafios postos aos consultores legislativos eram grandes em 1999. Continuam a ser em 2025, mas diferentes, em outros patamares de profundidade e de conhecimentos.

O Senado Federal, ao publicar essa obra, disponibiliza uma fonte de subsídios de grande relevância para os debates futuros.

À Consultoria de Orçamentos e aos autores, merecidos elogios pela iniciativa e qualidade dos trabalhos!

Weder de Oliveira
Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

CONTINGÊNCIAS SEM RESERVA: A IRONIA DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

José Sergio Pinheiro Machado Filho

Resumo

O artigo discute como a reserva de contingência, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tem se afastado de sua função original. Embora formalmente prevista para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, a reserva tem sido utilizada com outras finalidades, como garantir recursos para emendas parlamentares e melhorar artificialmente o resultado primário. A porção da reserva efetivamente desvinculada, chamada de "reserva de contingência geral", representa parcela reduzida do total e, por ser classificada como despesa financeira (RP 0), seu cancelamento para acréscimo em despesas primárias dificulta sua pronta utilização, por impactar diretamente o cumprimento das metas fiscais e do limite para as despesas primárias ("teto de gastos"). O artigo demonstra que, diante de eventos extremos, como desastres naturais, o governo federal tem demorado a agir financeiramente, argumentando que a atual modelagem fiscal desincentiva o uso da reserva e impõe barreiras políticas e operacionais à resposta governamental. Como solução, propõe-se a alteração da LRF para exigir que a reserve de contingência passe a ser obrigatoriamente classificada como despesa primária, com valor mínimo definido com base em critérios objetivos. Essa proposta representa um sacrifício fiscal antecipado, que favorece a previsibilidade das ações governamentais e fortalece a responsabilidade na gestão fiscal.

Palavras-chave: reserva de contingência; Lei de Responsabilidade Fiscal; emergências fiscais; gestão orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

A ideia de reservar recursos para enfrentar incertezas e eventos futuros é uma prática milenar, presente em diversas culturas ao longo da história. No âmbito das finanças públicas, esse conceito se materializa de diferentes formas, buscando garantir a estabilidade e o equilíbrio orçamentário diante de imprevistos.

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu artigo 5º, inciso III, prevê a constituição de uma reserva de contingência no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Originalmente instituída pelo art. 91 do Decreto-Lei nº 200/1967, a reserva de contingência surgiu como um "Fundo de Reserva Orçamentária" constituído por uma verba global, que destinava recursos a despesas correntes quando se evidenciavam deficiências nas respectivas dotações e se fazia indispensável atender a encargo legal ou a necessidade imperiosa do serviço. Com o tempo, essa dotação inespecífica passou a ser conhecida, na linguagem orçamentária, como reserva de contingência e esse foi o termo adotado em atos normativos posteriores, inclusive na própria LRF.

Mas será que a reserva de contingência realmente cumpre a sua finalidade definida pela LRF?

Para responder a essa pergunta, é importante analisarmos as características dessa reserva, bem como a forma como ela vem sendo estruturada e utilizada nos últimos anos, sob o contexto fiscal que tem orientado as decisões orçamentárias e financeiras no país.

2. AS RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

2.1. As diversas finalidades

Ainda em 2012, antes do surgimento das emendas impositivas, no âmbito da União, a complicada forma de definição do montante da reserva de contingência (que se intensificou ao longo dos anos) tinha razões políticas: ela servia ao propósito de fornecer ao Poder Legislativo, já no PLOA, uma dotação orçamentária pronta para ser cancelada[1] e, consequentemente, utilizada no atendimento das emendas parlamentares que seriam apresentadas quando da apreciação do PLOA pelo Congresso Nacional. Esse procedimento evitava desgastes entre os diversos atores durante a fase de emendamento da proposta orçamentária (Oliveira, 2015).

Essa dinâmica perdura até os dias de hoje. Por força de disposições recorrentemente inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias – LDOs, parte das reservas de contingência constantes na proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo já é marcada, desde a origem, como destinada ao atendimento das emendas individuais e de bancada estadual, ambas impositivas nos montantes disciplinados pelos §§ 9º e 12, respectivamente, do art. 166, da Constituição Federal[2].

Assim, nos termos do referido § 9º, se for verificado que a Receita Corrente Líquida – RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA (por exemplo, para 2025, a RCL do exercício de 2023) foi hipoteticamente de R$ 1 trilhão, então o PLOA encaminhado ao Congresso Nacional trará uma reserva no valor de R$ 20 bilhões (2% de R$ 1 trilhão)

---

1 Conforme o art. 166, § 3º, da Constituição Federal, as emendas ao PLOA somente podem ser aprovadas caso indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, com algumas exclusões.

2 De acordo com o art. 166, § 9º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022, as emendas individuais ao PLOA serão aprovadas no limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto. O § 12 do mesmo artigo, por sua vez, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, determina que as emendas de bancadas estaduais corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

pronta para ser cancelada, a fim de que seus recursos sejam utilizados no atendimento das emendas individuais dos parlamentares.

De fato, esse procedimento revela-se vantajoso tanto para o Poder Executivo quanto para o Poder Legislativo. De um lado, o Executivo preserva seu planejamento orçamentário e evita que programas e políticas públicas previamente definidos sejam comprometidos por anulações para atender emendas, ainda que esse procedimento represente um estrangulamento prévio do que foi planejado. De outro, o Legislativo é poupado do trabalho e do desgaste político de indicar quais despesas devem ser canceladas, ao mesmo tempo em que tem assegurados os recursos necessários para suas emendas. A constituição, já na proposta orçamentária, de uma reserva com essa finalidade específica evita conflitos, simplifica o processo de emendamento e alinha os interesses de ambos os Poderes: garantir espaço fiscal para as emendas e minimizar o prejuízo para o planejamento governamental.

Contudo, essa é apenas uma parte da reserva de contingência, que, na verdade, pode assumir diferentes finalidades, conforme previsto na legislação orçamentária. Assim, dentre as destinações da reserva de contingência, destacam-se:

1) Reserva de contingência geral (*caput* do art. 13 da LDO 2025 e similares anteriores);

2) Reserva de contingência à conta de receitas próprias e vinculadas (art. 13, § 2º, inciso I); e

3) Reserva de contingência para atender programação ou necessidade específica – aqui incluídas, por exemplo, as reservas para emendas parlamentares e para atendimento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (art. 13, § 2º, inciso II).

O problema é que todas essas reservas possuem restrições em sua utilização, de forma que elas não estão disponíveis para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

2.2. A reserva de contingência geral

Quer dizer que nenhuma parcela das reservas de contingência é efetivamente reservada para a finalidade prevista no inciso III, do art. 5º, da LRF?

A rigor, não é correto afirmar isso. Formalmente, essa parcela existe, sim, e é conhecida como "reserva de contingência geral", para indicar que ela não está vinculada a nenhuma programação ou necessidade específica. Essa reserva representa a essência da previsão estabelecida na LRF, tendo como finalidade prover recursos para o atendimento de eventos inesperados e de necessidades não previstas.

2.2.1. Limitações da reserva de contingência geral

Acontece que, na prática, duas características frequentemente impedem que a reserva de contingência geral cumpra plenamente sua finalidade legal: seu montante e sua classificação orçamentária. Vale ressaltar, entretanto, que esses são apenas os aspectos mais visíveis do problema, cuja raiz está na decisão recorrente de não constituir efetivamente a reserva. Trata-se de uma escolha deliberada de utilizar todo o espaço fiscal disponível com a alocação de outras programações, priorizando a execução de políticas públicas em detrimento da formação de uma reserva capaz de assegurar o atendimento a riscos fiscais futuros.

Quanto a seu montante, diante dos diversos imprevistos fiscais que a União tem enfrentado ultimamente, o valor destinado à reserva de contingência geral parece ser insuficiente para fazer frente a esses eventos inesperados e a pressões fiscais.

O Anexo de Riscos Fiscais – ARF, previsto no § 3º do art. 4º da LRF, é o responsável pela avaliação dos passivos contingentes e dos outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Nele, os riscos fiscais estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos.

A título ilustrativo, de acordo com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO 2026, a estimativa dos pagamentos dos passivos em reconhecimento apresenta uma previsão na ordem de R$ 32,2 bilhões para 2025 – montante que corresponde a apenas um dos itens da categoria de riscos específicos. Já a reserva de contingência geral prevista

no PLOA 2025 é de aproximadamente R$ 4 bilhões[3]. Ou seja: a reserva de contingência não é suficiente nem mesmo para cobrir integralmente um único componente dos riscos fiscais específicos, o que evidencia a desproporção entre os riscos identificados e os recursos efetivamente reservados para enfrentá-los.

Que fique claro: não se argumenta que a reserva de contingência deva ser suficiente para cobrir todos os riscos identificados, mas sim que seu valor deveria guardar alguma proporcionalidade com a materialidade dos passivos e demais riscos fiscais estimados. A expressiva defasagem entre o montante reservado e os valores potencialmente exigíveis pode comprometer a credibilidade do planejamento orçamentário e reduzir a capacidade do governo de responder de forma tempestiva e eficaz a eventos fiscais adversos.

Além disso, para ampliar a perspectiva, vejamos o montante: a) das reservas de contingência constantes dos PLOAs, em valores nominais, utilizando como critério de seleção os valores alocados na subfunção "999 - Reserva de Contingência"; b) da reserva de contingência geral também constante dos PLOAs; c) percentual da reserva de contingência geral em relação a todas as reservas de contingência; e d) dos créditos extraordinários (aqueles cuja abertura somente é admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, conforme art. 167, § 3º, da CF) autorizados em cada exercício financeiro, os quais, ao menos em tese, representam eventos inesperados, imprevisíveis, que sequer constaram no ARF.

3 Na seguinte programação: órgão 90000 - Reserva de Contingência; ação 0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira; subtítulo 6498 - Reserva de Contingência - Fiscal; plano orçamentário 0000 - Reserva de Contingência - Financeira.

Tabela 1 - Reservas de contingência, reserva de contingência geral e créditos extraordinários autorizados, por exercício financeiro

Em R$ bilhões

Exercício financeiro	A. Total das reservas de contingência previstas no PLOA	B. Reserva de contingência geral prevista no PLOA	C. Percentual da reserva de contingência geral em relação ao total das reservas de contingência (B/A)	D. Créditos extraordinários (abertos no exercício financeiro)
2020	82,2	1,9	2,3%	635,2[1]
2021	55,8	1,6	2,9%	141,5[1]
2022	58,5	2,1	3,6%	59,5
2023	104,0	2,3	2,2%	97,3
2024	132,4	2,9	2,2%	66,8
2025	130,5	4,0	3,1%	5,0[2]

Fonte: Brasil (2025a); Brasil (2025).

Nota: Em Brasil (2025), as publicações consultadas foram as Notas Técnicas Conjuntas nº 4/2019, 4/2020, 5/2021, 5/2022, 3/2023 e 4/2024.

1 Exercícios com grandes atendimentos à calamidade pública causada pela pandemia de covid-19.

2 Até março de 2025.

Mais uma vez: é compreensível que a reserva de contingência geral não cubra toda a necessidade de abertura de créditos extraordinários, até porque esta primeira é apenas uma das fontes para abertura de créditos adicionais. Porém, a tabela demonstra uma discrepância significativa entre os montantes inicialmente reservados para eventos inesperados e uma parte dos valores autorizados para lidar com essas situações (pois nem todas as despesas para atender contingências advêm de créditos extraordinários).

A segunda característica que impede que a reserva de contingência geral cumpra plenamente sua finalidade legal está relacionada à sua classificação. Nos PLOAs de 2020 a 2025 (a análise será concentrada nesse período para ilustrar a dinâmica atual), em razão da flexibilidade conferida por sucessivas LDOs — que disciplinam a forma de utilização e o montante da reserva com base na RCL —, a reserva de contingência

geral tem sido classificada como despesa financeira, com identificador de Resultado Primário dígito zero – RP 0.

Com isso, se, durante a execução orçamentária, houvesse necessidade de utilizar a reserva de contingência geral para atender os fins previstos na legislação, seria necessário realizar cancelamento de uma despesa financeira (reserva de contingência) para a suplementação de uma despesa primária (acrescida pelo crédito adicional).

2.2.2. Obstáculos para a utilização da reserva de contingência geral

Essa classificação, portanto, impõe dois obstáculos para a utilização da reserva de contingência geral: um relacionado ao cumprimento das metas fiscais e outro ao regime fiscal sustentável que estabelece um limite para as despesas primárias, o que se convencionou chamar de "teto de gastos".

Quanto ao primeiro obstáculo, *ceteris paribus*, ao reduzir o montante das despesas financeiras e, ao mesmo tempo, aumentar o montante das despesas primárias durante a execução orçamentária, causamos uma redução do resultado primário apurado, o que não é interessante para o governo por uma série de motivos, dentre os quais destacam-se:

1. Motivos políticos: o descumprimento da meta de resultado primário ou a consecução de um déficit primário pode gerar uma percepção negativa por parte da sociedade e dos mercados;
2. Menor correção do limite de crescimento de despesas primárias (conhecido como "teto de gastos"): de acordo com a Lei Complementar nº 200/2023, além de serem atualizados pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, os limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias podem ser acrescidos da variação real da despesa. Essa variação real da despesa dependerá do cumprimento da meta de resultado primário no exercício anterior ao da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA): se a meta foi cumprida, a variação real da despesa corresponderá a 70% do crescimento real da receita primária (art. 5º, inciso I); por outro lado, se a meta não foi cumprida, a variação real da despesa corresponderá a 50% do crescimento real da receita primária (art. 5º, inciso II). Portanto,

o governo que não cumprir a meta de resultado primário, terá o seu limite de despesas primárias ampliado numa proporção menor do que aquele que cumpriu a meta;

3. Sanções em razão do descumprimento da meta de resultado primário: também de acordo com a Lei Complementar nº 200/2023, se o resultado primário do exercício anterior foi menor que o limite inferior do intervalo de tolerância para cumprimento da meta (art. 5º, § 3º), além de o limite de crescimento real das despesas primárias restringir-se a 50% do crescimento real das receitas primárias, aplicam-se ao ente imediatamente algumas das vedações previstas no art. 167-A da CF, que restringem o crescimento de despesas obrigatórias e despesas com pessoal (art. 6º). Se a situação persistir pelo segundo ano consecutivo, isto é, se o governo central não cumprir a meta de resultado primário pelo segundo ano consecutivo, então aplicam-se ainda mais vedações previstas no art. 167-A da CF;

4. Pressão fiscal e possível contenção de despesas primárias discricionárias: seguindo o comando do art. 9º da LRF, 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 (afinal, no caso ora proposto, estamos diante de um aumento das despesas primárias), os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União promoverão limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO. Esse é o mecanismo que o governo utiliza para tentar garantir o cumprimento da meta de resultado primário: uma espécie de freio, de suspensão, nas despesas primárias discricionárias. Isso pode ser problemático para o governo, pois o impede de executar políticas públicas que considera importantes e/ou prioritárias.

No que diz respeito ao segundo obstáculo, desde o regime fiscal anterior, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, até o regime fiscal vigente, previsto na Lei Complementar nº 200/2023, observa-se que a administração pública federal tem fixado as suas despesas primárias no limite máximo permitido e tem procurado alternativas juridicamente válidas para flexibilizar o referido limite ou para legitimar a realização

de despesas além do teto estabelecido[4]. É como se o teto de gastos fosse tratado não como um limite máximo de despesas, mas como o montante efetivamente disponível para programar os gastos do exercício — um valor dado, presumidamente assegurado. A partir dessa lógica, busca-se viabilizar um adicional "extra-teto", de modo que o teto acaba assumindo, na prática, a função de um piso mínimo de dispêndio, comprometendo sua finalidade original de contenção e controle da expansão dos gastos públicos em prol da sustentabilidade fiscal.

Esse comportamento decorre, por um lado, do próprio incentivo gerado por uma regra fiscal intertemporal — limita o incentivo natural do governo em exercício de maximizar os seus gastos para colher frutos políticos — e, por outro, do crescimento contínuo das despesas primárias obrigatórias, que vêm ocupando uma parcela crescente do espaço fiscal.

Como consequência, resta às despesas discricionárias um espaço orçamentário cada vez menor, embora sejam elas (ou, pelo menos, deveriam ser) o principal instrumento por meio do qual o governo em exercício busca imprimir sua identidade política e programática.

Diante desse cenário, a tendência é maximizar a utilização do limite disponível para as despesas discricionárias, de modo a evitar qualquer margem de não alocação. A tese é que: quanto menor o espaço fiscal disponível (e, no caso brasileiro, isso se intensifica com a pressão das despesas obrigatórias primárias), maior é o incentivo para que o governo utilize integralmente o teto de despesas primárias e, por conseguinte, menor é o estímulo à constituição de uma reserva de contingência classificada como despesa primária (cuja natureza se assemelha à de uma não alocação). Em contrapartida, quando há maior folga orçamentária, aumenta-se a

4 Exemplo disso aconteceu em 2019, quando o Poder Executivo federal fez aportes para a capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais – Emgepron, uma empresa pública não dependente, no montante de R$ 7,6 bilhões. A legislação da época permitia a capitalização de estatais fora do limite de gastos, mas essa exclusão visa não comprometer os níveis de investimento de empresas estatais que atuam no mercado concorrencial. Todavia, os aportes à Emgepron se destinaram à aquisição de equipamentos navais que serão utilizados pela Marinha do Brasil. Por isso, o Tribunal de Contas da União – TCU entendeu que esse procedimento configurou uma medida de escape à regra do teto de gastos.

possibilidade de algum esforço de economia ou da constituição de reserva de contingência com montante e classificação adequados.

Para ilustrar: o limite de despesas primárias (teto de gastos) autorizado para o exercício de 2024 (após ajustes permitidos pela legislação) foi de R$ 2.105,2 bilhões. Já o limite de despesas primárias aplicável a 2025 era de R$ 2.249,0 bilhões e foi justamente esse o valor que constou no PLOA 2025. Ademais: no PLOA 2024, entre as despesas primárias totais (R$ 2.690,2 bilhões), verificou-se que 91,6% (R$ 2.464,4 bilhões) eram obrigatórias e 8,4% (R$ 225,9 bilhões) eram discricionárias. No PLOA 2025, entre as despesas primárias totais (R$ 2.930,4 bilhões), verificou-se que 92,2% (R$ 2.700,5 bilhões) eram obrigatórias e 7,8% (R$ 229,9 bilhões) eram discricionárias.

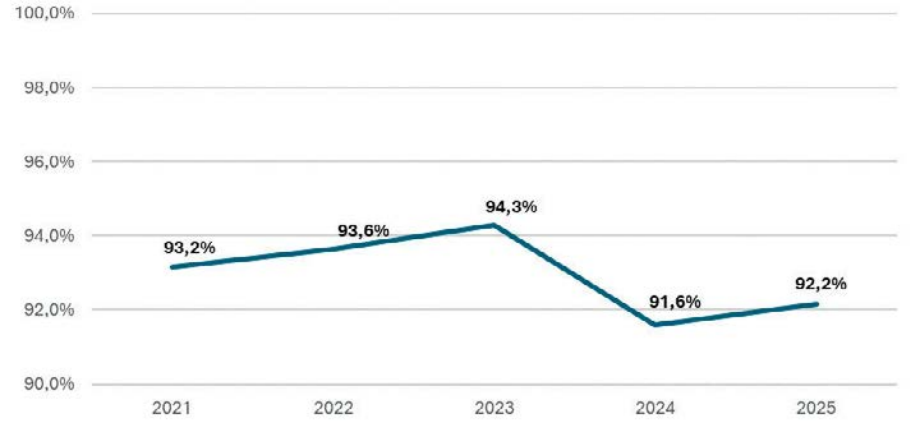
Tabela 2 - Evolução das despesas primárias por identificador de resultado primário

Em R$ bilhões

Identificador de Resultado Primário (RP)	PLOA 2021		PLOA 2022		PLOA 2023		PLOA 2024		PLOA 2025	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1 – Despesa Primária obrigatória	1.666,1	93,2	1.871,5	93,6	2.180,9	94,3	2.464,4	91,6	2.700,5	92,2
2 – Despesa Primária discricionária	122,1	6,8	127,3	6,4	132,2	5,7	164,6	6,1	169,4	5,8
3 – Despesa Primária discricionária (PAC)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,3	2,3	60,5	2,1
TOTAL	1.788,2	100,0	1.998,8	100,0	2.313,1	100,0	2.690,2	100,0	2.930,4	100,0

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP; Brasil (2024).

Gráfico 1 - Evolução da participação das despesas obrigatórias (RP 1) dentre as despesas primárias



Fonte: Brasil (2024).

2.2.3. Afinal, para que serve a reserva de contingência geral?

Se as despesas primárias já estão no seu limite máximo e desejamos acrescentar mais despesas primárias (por meio do cancelamento da reserva de contingência geral classificada como despesa financeira para o aumento de uma despesa primária), então devemos anular alguma outra despesa primária para que o teto de gastos continue sendo respeitado. Certo?

Por exemplo: imagine que o limite de despesas primárias (o teto de gastos) para determinado exercício financeiro é de R$ 1 bilhão e que as despesas primárias a ele sujeitas fixadas no orçamento aprovado (na LOA) somam R$ 998 milhões. Havia também uma reserva de contingência geral, no montante de R$ 5 milhões, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0), razão pela qual não estava sujeita ao teto de gastos. Em determinado momento, surgiu a necessidade de atender à despesa primária "X", no valor de R$ 4 milhões. No entanto, como o espaço disponível dentro do teto era de apenas R$ 2 milhões (diferença entre o teto de R$ 1 bilhão e os R$ 998 milhões já alocados em despesas

primárias), apenas esse valor poderia ser utilizado via cancelamento da reserva de contingência geral; o restante (R$ 2 milhões) teria que vir do cancelamento direto de outra despesa primária sujeita ao teto: a despesa primária "Y". Após essas movimentações: a) as despesas primárias totais agora somam R$ 1 bilhão, atendendo ao teto de gastos; b) a despesa primária "X" teve sua dotação acrescida em R$ 4 milhões; c) a despesa primária "Y" teve sua dotação reduzida de R$ 2 milhões; e d) o saldo da reserva de contingência é de R$ 3 milhões.

Agora, com as despesas primárias totalizando exatamente R$ 1 bilhão, estamos no limite do teto de gastos para o exercício. Surge então uma nova contingência, no valor de R$ 3 milhões — justamente o saldo que restou na reserva de contingência geral. O problema é que a nova despesa primária não poderá ser atendida com recursos dessa reserva, porque ela está classificada despesa financeira (RP 0). O cancelamento de despesas financeiras para acréscimo de despesas primárias faria com que o teto fosse ultrapassado. Portanto, para atender à contingência, embora haja saldo na reserva de contingência, será necessário cancelar outras despesas primárias, criando espaço fiscal dentro do próprio teto.

Essa situação levanta uma reflexão importante: se temos que anular outras despesas primárias para nos acomodar ao teto de gastos, então, afinal, para que serve a reserva de contingência geral? E por que constituir uma reserva de contingência que não está disponível para atender emergências e ainda dificulta ou desincentiva sua própria utilização?

A resposta é que, em vez de cumprir sua função original de atender passivos contingentes e outros riscos ou eventos fiscais imprevistos, a reserva de contingência geral, tal como tem sido constituída nos orçamentos da União, tem servido principalmente para atender formalmente ao requisito do inciso III do art. 5º da LRF. Além disso, tem funcionado como uma forma de estocar recursos que não serão utilizados, contribuindo para o cumprimento da meta de resultado primário e do teto de gastos. Seu efeito, nesse contexto, se assemelha ao de uma contenção de despesas (que durante a execução orçamentária, se dá por meio do bloqueio de despesas primárias e da limitação de empenho e movimentação financeira), com a diferença de que ocorre já na fase de elaboração do orçamento.

Detalhe é que a situação fica ainda mais complicada quando há pressão para cumprimento da meta de resultado primário. Retornando ao exemplo anterior, as despesas primárias totais agora atingem R$ 1 bilhão, respeitando o teto de gastos. No entanto, suponha que a meta de resultado primário seja de R$ 0 (zero reais), e o limite inferior do intervalo de tolerância seja um déficit de R$ 25 milhões[5]. Conforme o art. 5º, § 3º, da Lei Complementar nº 200/2023, a meta será considerada cumprida se o resultado primário apurado for superior a esse limite inferior. Nesse caso, portanto, a meta será descumprida se o resultado primário for inferior a um déficit de R$ 25 milhões.

Pois bem. A meta foi fixada em R$ 0 (zero), partindo da expectativa de que a arrecadação das receitas primárias alcançaria R$ 1 bilhão, igualando-se às despesas. Ocorre que, segundo projeções mais recentes, divulgadas bimestralmente no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – RARDP, a arrecadação ficará abaixo do previsto, atingindo R$ 970 milhões. Permanecendo esse cenário, o resultado primário será um déficit de R$ 30 milhões. Isso significa que, para cumprir minimamente a meta, será necessário contingenciar R$ 5 milhões em despesas primárias discricionárias — já que as obrigatórias não podem ser anuladas.

E aqui reside o problema. Aplicando a média da participação das despesas obrigatórias dentre as despesas primárias totais nos últimos cinco anos (92,98%, conforme a Tabela 2) ao valor total de R$ 1 bilhão, temos que R$ 929,8 milhões correspondem a despesas obrigatórias. Restam, portanto, apenas R$ 70,2 milhões de despesas discricionárias. É sobre essa base que deverá recair o contingenciamento R$ 5 milhões. Perceba: quanto maior essa base, mais fácil é a decisão de restrição. Contudo, o tamanho e o crescimento das despesas obrigatórias comprimem essa margem, tornando as escolhas mais difíceis.

---

5 De acordo com o art. 4º, § 5º, da LRF, os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário devem corresponder a 0,25% do PIB previsto no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, para mais (limite superior) e para menos (limite inferior).

O desafio não é apenas técnico, mas também político. Dentro desses R$ 70,2 milhões, podem estar despesas cuja limitação gere alto custo político — como promessas de campanha ou compromissos com outros atores políticos. No fim das contas, pode ser que o governo opte por contingenciar justamente a despesa primária "X", que havia sido suplementada para lidar com uma contingência. Ou seja, o governo pode acabar não atendendo a determinada contingência porque, politicamente, pode ser mais vantajoso cumprir a meta de resultado primário — seja para permitir a correção do limite de despesas primárias em maior proporção, seja para evitar sanções, conforme previsto nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 200/2023.

E se surgir uma nova contingência? Mais despesas deixarão de ser executadas, mais cancelamentos terão que ser realizados (agora sobre uma base ainda menor), porque será necessário, novamente, conter despesas primárias, para se acomodar ao teto e à meta de resultado primário.

Essas difíceis decisões ainda seriam necessárias, mas elas poderiam ser facilitadas se a reserva de contingência fosse, desde o princípio, classificada como despesa primária. Nesse caso, tanto o teto de gastos quanto a meta de resultado primário já contemplariam a reserva de contingência desde a proposta orçamentária, o que contribuiria para maior previsibilidade e coerência na execução orçamentária. É verdade que isso reduziria o espaço disponível para a alocação de despesas discricionárias no orçamento — pois a reserva passaria a disputar espaço dentro dos limites fiscais —, mas esse custo seria compensado pela antecipação de decisões difíceis hoje relegadas à execução, pela maior transparência e aderência ao planejamento e pelo cumprimento da finalidade da reserva prevista na LRF.

O irônico é que a alínea *a* do inciso III, do art. 5º, da LRF (que previa a utilização da reserva para o pagamento de restos a pagar que excedessem as disponibilidades de caixa ao final do exercício), foi vetada (Mensagem nº 627, de 4 de maio de 2000), sob a justificativa de que:

> O dispositivo não respeita o princípio que deve nortear a introdução de reserva de contingência na proposta orçamentária: a prudência. A reserva de contingência deve representar proteção contra riscos e

> passivos contingentes capazes de ameaçar o equilíbrio orçamentário e, como tal, destinar-se a gastos novos, imprevistos (Brasil, 2000).

Mas, 25 anos depois, cá estamos, utilizando a reserva de contingência para diversas finalidades, menos para o que ela realmente deveria servir: proteção contra riscos, passivos contingentes e desequilíbrios orçamentários.

Embora comparações entre o orçamento público e o orçamento de uma família ou de uma empresa nem sempre sejam justas ou adequadas (porque envolvem lógicas e objetivos diferentes), nesse caso, guardadas as devidas proporções, a forma como a reserva de contingência geral tem sido constituída — com baixo montante e classificação como despesa financeira — se assemelha a uma situação em que uma família, diante de um orçamento limitado, opta por destinar quase todos os seus recursos a outras despesas mensais, deixando a reserva de emergência praticamente simbólica e com acesso restrito. Essa mesma lógica deveria valer para o governo. A reserva de contingência existe para cobrir passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme estabelece a LRF. No entanto, o governo parece teimar em ignorar essa lição: em vez de destinar, de forma efetiva, parte do espaço fiscal à constituição de uma reserva operacionalmente utilizável em emergências, opta por cumprir apenas formalmente o requisito legal, priorizando a alocação de recursos em outras programações e esvaziando a função prática da reserva.

Enfim, resumindo: temos uma reserva de contingência composta por diferentes destinações, sendo que a maior parte dos recursos já está vinculada a finalidades específicas estabelecidas na legislação orçamentária, o que impede seu uso para cobrir passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A pequena parte restante (a reserva de contingência geral, que representa uma média de 2,7% do total das reservas de contingência, conforme análise dos PLOAs de 2020 a 2025 feita na Tabela 1) também não atende efetivamente à finalidade prevista na LRF, pois seu montante é limitado e, em razão das regras fiscais atualmente em vigor, sua classificação como despesa financeira dificulta sua utilização.

O que temos, portanto, não é uma reserva de contingência, mas sim contingências sem reserva alguma!

2.2.4. A reserva de contingência geral é necessária?

Nessa hora, você deve estar pensando: "mas isso é um mero descumprimento formal da LRF, sem qualquer impacto na realidade. Existem outras ferramentas disponíveis para atender contingências, a exemplo da abertura de créditos extraordinários e da anulação de outras despesas, de forma que a reserva de contingência é totalmente dispensável".

Será? Vamos ver.

Incertezas e eventos fiscais imprevistos sempre fizeram parte do cenário orçamentário. Contudo, a experiência recente sugere um aumento na frequência e intensidade desses choques.

Conforme dados do SIOP, a média dos créditos extraordinários abertos entre os anos de 2021 e 2025 foi de aproximadamente R$ 74,02 bilhões, valor superior à média registrada no período de 2001 a 2025, que foi de cerca de R$ 52,85 bilhões. A análise se torna ainda mais expressiva quando se considera que o ano de 2020 — marcado pela pandemia de covid-19 e pela decretação do estado de calamidade pública — constitui uma exceção estatística (*outlier*), dada a magnitude atípica dos créditos extraordinários abertos naquele exercício. Ao se excluir 2020 da série histórica, a média do período de 2001 a 2025 cai significativamente, para aproximadamente R$ 27,4 bilhões.

Além disso, a análise dos dados oficiais disponíveis indica, de forma consistente, que houve um aumento na frequência de desastres naturais registrados e/ou alertas relacionados no Brasil no período aproximado de 2020 a 2024. Essa conclusão é suportada por múltiplos indicadores, incluindo um aumento de 63,7% nas decretações de Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública (excluindo covid-19) entre 2013 e 2023, registrado no Sistema Integrado de Informações sobre Desastres – S2ID (Confederação Nacional de Municípios, 2024), e o recorde histórico no número de alertas geo-hidrológicos emitidos pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais – Cemaden em 2024 (Cemaden [...], 2025). E, embora a quantificação de uma "intensidade média" seja desafiadora devido a limitações nos dados (principalmente a subnotificação de prejuízos econômicos) e à natureza pontual de eventos extremos, diversos fatores apontam um agravamento da intensidade e

dos impactos causados por desastres naturais no período recente, incluindo picos de fatalidade, como em 2022 (ano com o maior número de fatalidades por desastres naturais no Brasil durante o período de 2013 a 2022), eventos de alta fatalidade (como as enchentes no estado do Rio Grande do Sul em 2024), e eventos climáticos classificados como extremos e de grande magnitude por observadores nacionais e internacionais (como a seca na Amazônia e no Pantanal e as ondas de calor em 2024) (Eventos [...], 2025).

Outro ponto relevante é que o Brasil parece ainda não estar imune a manobras fiscais, soluções de curto prazo e decisões de cunho populista que podem comprometer a sustentabilidade das contas públicas. Exemplo disso foi a Emenda Constitucional nº 123/2022, que possibilitou ao governo, em ano eleitoral, gastar por fora do teto de gastos cerca de R$ 41,25 bilhões para aumentar benefícios sociais e conceder outros auxílios financeiros (Brasil, 2022). Na época, muitos avaliaram que a referida emenda constitucional traria impactos fiscais autodestrutivos. Outro exemplo ocorreu em 2023, quando o governo federal recorreu à abertura de créditos extraordinários no montante de R$ 93,1 bilhões para pagamento do estoque de precatórios, em virtude da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, resolvendo um problema fiscal que havia sido postergado para o exercício de 2027, quando o passivo acumulado poderia chegar a R$ 200 bilhões, em decorrência da vigência da Emenda Constitucional nº 114/2021 (Brasil, 2024a). Nesse caso, a abertura de créditos extraordinários também se mostrava interessante (e até necessária) para o governo, porque, de acordo com o art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023, esses créditos não se incluem na base de cálculo e nos limites de despesas primárias, ou seja, não estão sujeitos ao teto de gastos. Finalmente, é possível mencionar também a Emenda Constitucional nº 126/2022, que elevou o limite de despesas primárias em R$ 145 bilhões e resultou na publicação da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu um regime fiscal mais flexível que o anterior, permitindo a elevação real dos gastos públicos mesmo num contexto de baixo desempenho econômico, de diminuição das receitas e de descumprimento de metas fiscais. Essa medida, embora não seja necessariamente negativa, amplia o risco fiscal, pois quanto maior o espaço para gastar, maior também a

probabilidade de se incorrer em déficits primários. Todos esses episódios demonstram, portanto, a fragilidade institucional diante de pressões políticas e a importância de fortalecer mecanismos de responsabilidade fiscal, um deles sendo, justamente, a reserva de contingência.

Some-se a isso o fato de que algumas contingências tiveram um tempo de resposta mais elevado, justamente por conta da ausência da reserva para cobri-las. Vejamos os seguintes casos:

1. Situação de desassistência sanitária à população indígena Yanomami. A declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN se deu pela Portaria GM/MS nº 28, de 20 de janeiro de 2023. A resposta do poder público levou cerca de dois meses e só foi efetivada após determinação do STF para que a União adotasse "todas as medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas", inclusive por meio da "abertura de crédito extraordinário em montante suficiente ao adequado cumprimento da presente decisão judicial". Só então foi editada a Medida Provisória nº 1.168, de 3 de abril de 2023, que abriu crédito extraordinário no valor aproximado de R$ 640 milhões;

2. Secas e incêndios na Amazônia e no Pantanal. O ano de 2023 testemunhou uma seca histórica na Amazônia, considerada a mais severa em termos de níveis fluviais desde o início dos registros, em 1902, atingindo o seu pico no mês de outubro desse ano (Seca [...], 2024). O Pantanal também enfrentou um aumento drástico nos incêndios em 2023. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – Inpe indicaram um aumento superior a 1.000% nos focos de incêndio no bioma no primeiro semestre de 2023 (até 5 de junho) em comparação com o mesmo período de 2022 (Nascimento, 2024). Em novembro de 2023, os governos dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul decretaram Situação de Emergência (Verdélio, 2023) e houve intensificação da ação operacional federal (Brasil, 2023). As condições climáticas extremas continuaram em 2024, influenciadas pela mudança do clima e dos fenômenos *El Niño* e *La Niña*: a crise hídrica na Amazônia se intensificou e uma temporada de incêndios recorde em vários biomas foi registrada (Félix, 2024). No entanto, a resposta financeira da União só veio em julho de 2024, com a Medida Provisória nº 1.241/2024, que abriu crédito extraordinário no

valor de R$ 137,6 milhões destinados especificamente para ações de combate aos incêndios no Pantanal. Contudo, a resposta financeira mais substancial só aconteceu a partir de setembro de 2024, com a publicação da Medida Provisória nº 1.258/2024, que abriu crédito extraordinário no valor de R$ 514,4 milhões, e com a Medida Provisória nº 1.268/2024, que abriu crédito extraordinário no valor de R$ 938,4 milhões, ambas destinadas às secas e incêndios na Amazônia e no Pantanal. Portanto, o intervalo entre o pico da crise de 2023 e a resposta financeira via crédito extraordinário foi de vários meses. Além disso, é relevante ressaltar que essa resposta mais significativa, mais uma vez, só veio após uma decisão do STF, que permitiu que esses valores não fossem computados na apuração dos resultados fiscais. Isso evidencia uma importante limitação do modelo atual de gestão de contingências: o fato de os créditos extraordinários estarem fora do teto não tem sido suficiente para assegurar uma resposta rápida, já que persiste o risco de impacto sobre a meta fiscal. Em situações como essa, o governo tem recorrido a medidas judiciais para afastar também os efeitos sobre a meta — um problema que poderia ser mitigado com a existência de uma reserva de contingência adequada, previamente considerada nos limites fiscais.

Já no caso das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul, no final de abril e início de maio de 2024, a resposta financeira do governo federal foi bem mais tempestiva: aconteceu em aproximadamente 15 dias. Porém, novamente, a resposta só veio após o Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, o qual, para os fins do disposto no art. 65 da LRF, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública nessa parte do território nacional e autorizou a União a não computar exclusivamente as despesas autorizadas por meio de crédito extraordinário e as renúncias fiscais necessárias para o enfrentamento da calamidade pública e das suas consequências sociais e econômicas, no atingimento dos resultados fiscais e na realização de limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da LRF.

Esses dois últimos casos (secas e incêndios na Amazônia e no Pantanal e enchentes no Rio Grande do Sul) evidenciam como as restrições fiscais (especialmente aquelas relacionadas ao cumprimento da meta de resultado primário) podem influenciar a velocidade da resposta do financiamento

aos desastres. Observou-se que, quando as restrições estavam impostas, o governo federal inicialmente não adotou medidas de caráter financeiro imediato, optando inicialmente por alternativas de menor impacto orçamentário, como a intensificação da cooperação com entes subnacionais, o envio de equipes técnicas e a flexibilização de regras para contratações emergenciais. Assim, pelo menos naquele momento, o cumprimento da meta de resultado primário parecia ser mais relevante do que a preservação dos biomas, da vida animal e, sobretudo, da integridade das populações afetadas.

Em contrapartida, quando houve afastamento das restrições fiscais por determinação judicial ou por algum ato normativo – o que significava que o atendimento da contingência não prejudicaria o teto de gastos (diminuindo as despesas discricionárias) nem o cumprimento da meta de resultado primário –, o governo agiu prontamente na liberação dos recursos. Ressalte-se que, em termos materiais, os recursos são gastos da mesma forma. A diferença é que, do ponto de vista contábil, essas despesas não seriam computadas para fins de verificação do cumprimento das regras fiscais. Trata-se, portanto, de um atendimento aparente às normas.

Sendo assim, percebe-se que nem mesmo o crédito extraordinário — que só pode ser utilizado para despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública — garante agilidade no atendimento das contingências. Isso porque, embora seja uma exceção ao teto de gastos, as despesas primárias executadas por meio desse instrumento ainda são consideradas no cálculo do resultado primário, o que limita sua utilização prática.

Já a mera anulação de dotações para acomodar despesas relacionadas a contingências, sem utilização de reserva de contingência ou abertura de créditos extraordinários, possui efeito fiscal neutro: ao substituir uma despesa primária por outra, não há aumento do montante total de despesas primárias. Com isso, não há impacto sobre o cumprimento do teto de gastos e da meta de resultado primário. O problema é que essa ferramenta não elimina a necessidade de cortes em despesas primárias discricionárias, o que normalmente envolve decisões difíceis, com alto custo político, gerando resistências e comprometendo a agilidade da resposta do governo às emergências. Além disso, a emergência pode exigir

gastos de tal magnitude que o cancelamento de despesas se torne absolutamente inviável, como no caso da pandemia de covid-19 (em 2020 e 2021) ou das enchentes no Rio Grande do Sul (em 2024).

Num cenário alternativo, em que tivéssemos uma reserva de contingência num montante adequado e classificada como despesa primária, não haveria preocupação em relação às regras fiscais vigentes, pois sua execução já estaria incorporada ao limite de gastos e ao cálculo do resultado primário. E, na execução orçamentária, não haveria decisão a ser tomada em relação à qual despesa seria anulada: basta usar a reserva. Com isso, a liberação dos recursos seria, muito provavelmente, mais ágil e não dependeria de fatores alheios ao Poder Executivo, como decisões do Poder Judiciário ou atos normativos editados exclusivamente pelo Poder Legislativo.

Para ilustrar a situação, retomemos a comparação com o orçamento familiar. Quando uma família enfrenta uma emergência sem ter uma reserva financeira, é preciso decidir o que reduzir no orçamento: será necessário cortar algum gasto com alimentação? Reduzir o consumo de energia ou de itens não essenciais? Cancelar o plano de saúde? Vender o carro e passar a depender do transporte público? Postergar a compra de medicamentos? Deliberadamente atrasar contas básicas? Essas decisões são difíceis, exigem tempo de avaliação e costumam gerar desgaste emocional e familiar. Ou seja: a ausência de uma reserva dificulta a resposta em momentos de crise. Já quando há uma reserva disponível, a resposta é imediata: basta decidir se o recurso guardado será utilizado ou não — não é preciso sacrificar outras despesas naquele momento.

E o cerne da questão é justamente este: o momento do sacrifício. Trata-se de um verdadeiro *trade-off*. Quando não há reserva, o sacrifício é feito em meio à crise, o que inevitavelmente causa tensão, impõe decisões urgentes e complexas, e pode prejudicar a efetividade da resposta. Consequentemente, o atendimento à emergência se torna mais lento, incerto e desgastante, abrindo espaço para a paralisia e a inaceitável mora do poder público no atendimento às contingências. Por outro lado, quando há reserva, o sacrifício é feito de forma antecipada, ao deixar de gastar para poupar. Ressalte-se que, nesse caso, ainda seria necessário realizar cortes em despesas primárias discricionárias e as políticas públicas

seriam igualmente sacrificadas. No entanto, ao deslocar essa decisão do momento da crise para a fase de elaboração do orçamento, cria-se a possibilidade de realizá-la em um ambiente mais estável, planejado e institucionalizado, quando ainda não há alocação definitiva das despesas. Em tese, isso favorece a agilidade da resposta governamental, reduz tensões políticas e operacionais, e aumenta a aderência entre o planejamento e a execução orçamentária. Assim, no momento da emergência, a resposta seria imediata, sem necessidade de cortes repentinos e sem gerar desgaste adicional. Esse é, afinal, o propósito de uma reserva de contingência: permitir uma resposta rápida, segura e eficiente diante de imprevistos.

3. CONCLUSÃO

Portanto, à luz do que foi apresentado, sim, existem outras ferramentas para lidar com imprevistos, como a abertura de créditos extraordinários e a anulação de outras despesas, mas, considerando as regras fiscais vigentes, nenhuma delas é tão adequada quanto a reserva de contingência. Assim, o que se observa não é apenas um descumprimento formal da LRF, mas uma falha com consequências concretas, sobretudo no que diz respeito à efetividade e ao tempo de resposta do poder público às contingências.

Qual seria, então, a solução?

Revogar as regras fiscais por dificultarem o atendimento a emergências? Essa não parece ser uma resposta razoável. As regras fiscais cumprem finalidades relevantes, como evitar déficits persistentes, promover a sustentabilidade da dívida pública e preservar o equilíbrio das contas públicas. Abandoná-las unicamente em razão das dificuldades enfrentadas no atendimento a contingências provavelmente traria mais prejuízos do que benefícios. Ademais, esses obstáculos podem ser superados por meio da previsão, na legislação, de exceções específicas para essas situações, como já ocorre em alguns casos. É o que acontece, por exemplo, com os créditos extraordinários, que não integram a base de cálculo e os limites das despesas primárias (nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023), ou com o reconhecimento, pelo Congresso Nacional, do estado de calamidade pública (art. 65, *caput* e § 1º, da LRF), hipótese em que diversas exigências fiscais deixam de ser aplicadas.

Na verdade, o que temos que fazer é refletir e decidir. O atual modelo de resposta a imprevistos é eficiente e oportuno? O atendimento aos eventos imprevistos tem sido satisfatório? O tempo de resposta do poder público é adequado? É aceitável continuar dependendo de decisões judiciais para suspender regras fiscais enquanto as consequências das emergências se intensificam? Queremos seguir realizando sacrifícios no auge das crises, com mais recursos alocados a diversas áreas (como saúde, educação, segurança pública etc.), mas enfrentando respostas lentas e desgastantes às emergências, com cortes repentinos nas outras despesas (que podem prejudicar o planejamento e a execução da política pública)? Ou preferimos adotar uma abordagem preventiva, realizando sacrifícios de forma antecipada, reduzindo gastos com outras despesas, mas preservando o planejamento (que é um dos aspectos da responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com o § 1º, do art. 1º, da LRF) e assegurando uma resposta rápida, segura e eficiente quando as emergências surgirem?

A questão central é: considerando a responsabilidade na gestão fiscal, qual caminho traz mais benefícios e bem-estar à sociedade?

Se o modelo atual nos satisfaz, então nada precisa ser feito. A realidade seguirá se impondo sobre a legislação, e a legislação continuará se acomodando à realidade.

Contudo, se almejamos respostas governamentais mais eficazes às contingências, mesmo que isso implique um menor nível de atendimento em outras áreas, a solução reside na exigência de uma reserva de contingência com valor mínimo classificado como despesa primária. A imposição dessa exigência é crucial, pois, diante do atual cenário fiscal, nenhum governo tenderá a destinar voluntariamente parte de suas despesas discricionárias para essa finalidade.

Desde a sua publicação, a LRF atribui à LDO a competência para disciplinar tanto a forma de utilização quanto o montante da reserva de contingência, limitando-se a estabelecer uma base de cálculo fixa: a Receita Corrente Líquida – RCL. Vejamos:

> **Art. 5º** O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

> [...]
> III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...].

A LDO, por sua vez, tem reiteradamente flexibilizado a classificação da reserva de contingência geral, autorizando que seja enquadrada como despesa financeira ou primária. É o que se observa, por exemplo, na LDO da União para o exercício financeiro de 2025 (Lei nº 15.080/2024):

> **Art. 13.** [...]
> § 4º Com vistas ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, as reservas de contingência a que se referem o *caput*, o § 1º e o inciso I do § 2º deste artigo poderão ser classificadas como despesas financeiras ou primárias

A supressão ou, melhor, a alteração desse dispositivo da LDO (para que se exija que ao menos uma parte da reserva de contingência geral seja classificada como despesa primária) resolveria o problema apenas de forma pontual e temporária, limitada ao exercício financeiro a que se refere a respectiva LDO. Sabendo que a LDO é aprovada anualmente e sujeita a mudanças conforme a conveniência política e fiscal de cada exercício, essa medida, embora possa trazer avanços imediatos, não oferece segurança jurídica nem estabilidade institucional.

Portanto, para que haja uma mudança duradoura e efetiva, uma solução definitiva e estrutural, é necessário que essa exigência seja inserida diretamente na LRF, conferindo-lhe caráter permanente e afastando o risco de retrocessos a cada novo ciclo orçamentário.

Nesse sentido, apresenta-se em anexo minuta de projeto de lei complementar com esse objetivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados; Senado Federal. **Nota Técnica Conjunta nº 4, de 2024:** subsídios à apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2025 - PLOA 2025 (PL nº 26/2024-CN). Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Editado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/ploa-2025_notatecnicaconjunta.pdf/view#:~:text=Esta%20nota%20t%C3%A9cnica%20conjunta%20apresenta,no%20%C3%A2mbito%20do%20Congresso%20Nacional. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Agência Senado. Congresso promulga emendas do estado de emergência e do piso salarial da enfermagem. **Senado Notícias**, 14 jul. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/14/congresso-promulga-emendas-do-estado-de-emergencia-e-do-piso-salarial-da-enfermagem. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Livros, **Notas Técnicas e Informativos.** Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle; Prodasen. **SIGA Brasil.** Brasília, DF: Prodasen, [2025a]. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/siga-brasil. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Governo Federal amplia integração contra incêndios no Pantanal.** Gov.br, 13 nov. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/governo-federal-amplia-integracao-contra-incendios-no-pantanal. Acesso em: 09 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **MPO viabiliza crédito extraordinário para quitação de estoque de precatórios.** Gov.br, 18 dez. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/sof-mpo-viabiliza-credito-extraordinario-para-quitacao-de-estoque-de-precatorios. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem n.º 627, de 4 de maio de 2000.** Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

CEMADEN registra recorde de alertas e mais de 1,6 mil ocorrências de desastre no Brasil em 2024. Agência Gov, 10 jan. 2025. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/cemaden-registra-recorde-de-alertas-e-mais-de-1-6-mil-ocorrencias-de-desastre-no-brasil-em-2024. Acesso em: 9 abr. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Panorama dos desastres no Brasil:** 2013 a 2023. Brasília, DF: CNM, maio 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Estudos_tecnicos/202405_ET_Panorama_Desastres_Brasil_2013_a_2023.pdf. Acesso em: 9 abr. 2025.

EVENTOS extremos no Brasil são destaque em relatório da ONU para a América Latina. ClimaInfo, 30 mar. 2025. Disponível em: https://climainfo.org.br/2025/03/30/eventos-extremos-no-brasil-sao-destaque-em-relatorio-da-onu-para-a-america-latina/. Acesso em: 9 abr. 2025.

FÉLIX, Thiago. **Brasil bate recorde de queimadas no primeiro semestre de 2024, diz estudo.** C N N Brasil, 17 jun. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-bate-recorde-de-queimadas-no-primeiro-semestre-de-2024/. Acesso em: 09 abr. 2025.

NASCIMENTO, Luciano. **Pantanal:** redução da área alagada tem favorecido aumento de incêndios. Agência Brasil, 11 nov. 2024. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/noticia/2024-11/pantanal-reducao-da-area-alagada-tem-favorecido-aumento-de-incendios. Acesso em: 09 abr. 2025.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SECA que afetou a Amazônia em 2023 causou a maior queda nos níveis dos rios já registrada e está relacionada a mudanças climáticas, mostra estudo. Jornal da Unesp, 24 abr. 2024. Disponível em: https://jornal.unesp.br/2024/04/24/seca-que-afetou-a-amazonia-em-2023-causou-a-maior-queda-nos-niveis-dos-rios-ja-registrada-e-esta-relacionada-a-mudancas-climaticas-mostra-estudo/. Acesso em: 09 abr. 2025.

VERDÉLIO, Andreia. **Dois estados decretam emergência em razão de incêndios no Pantanal.** Agência Brasil, 15 nov. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-11/dois-estados-decretam-emergencia-em-razao-de-incendios-no-pantanal. Acesso em: 09 abr. 2025.

ANEXO - MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para dispor sobre a classificação, a constituição, o cálculo e o valor mínimo da reserva de contingência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 2000, passa a vigorar com a seguinte alteração:

"Art. 5º.....

.....

§ 8º A reserva de contingência, de que trata o inciso III do *caput*, constante no projeto e na lei orçamentária anual:

I - deverá ser integralmente classificada como despesa primária;

II - será constituída por recursos de livre aplicação;

III - considerará, para o cálculo de seu montante, a média dos créditos extraordinários abertos nos últimos 3 (três) exercícios financeiros e os riscos identificados no anexo de que trata o § 3º do art. 4º desta Lei Complementar;

IV - não será inferior a cinco décimos por cento da receita corrente líquida constante do projeto e da respectiva lei orçamentária." (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

Maurício Ferreira de Macêdo

Resumo

Esse artigo trata da programação financeira das despesas autorizadas no orçamento público em face dos recursos que devam suportá-las, bem como dos ajustes periódicos necessários, na forma de contenção de despesas ou sua reversão. Esse instrumento de gestão consiste no estabelecimento de cronogramas de desembolso e de limites de empenho e de pagamento, (os quais são necessários para evitar insuficiência de caixa, a qual prejudica o funcionamento da máquina administrativa e a adequada prestação de serviços públicos), e em buscar o cumprimento de regras fiscais, em especial a meta de resultado primário, estabelecida pela lei de diretrizes orçamentárias, e o limite aplicável às despesas primárias (teto de gastos), definido pela Lei Complementar nº 200/2023. A programação financeira deve considerar não apenas as despesas do orçamento vigente, mas também aquelas autorizadas em exercícios anteriores – como os créditos adicionais reabertos e os restos a pagar. Deve, portanto, considerar a utilização de recursos dos exercícios anteriores, quando as regras fiscais não representar em óbices. Ao longo do texto, após o exame de diferentes aspectos pertinentes ao tema, sugere-se padronização da terminologia adotada na legislação, bem como alterações na Lei nº 101/2000. No que se refere aos arts. 8º e 9º dessa lei complementar, diretamente relacionados com a programação financeira, apresenta-se proposta de alteração na forma de minuta de projeto de lei complementar.

Palavras-chave: programação financeira; contenção de despesas; execução orçamentária; gestão fiscal.

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo trata da programação financeira no exercício fiscal, sua abrangência quanto às despesas autorizadas e os recursos que devam suportá-las e os ajustes, na forma de contenção de despesas ou sua reversão, necessários ao cumprimento de suas finalidades básicas: evitar insuficiência de caixa e buscar o cumprimento da meta de resultado primário e a observância do teto de gastos. Não oferece uma avaliação exaustiva sobre o assunto, nem pretende verificar a aderência da adoção da programação financeira à legislação aplicável. Ocupa-se muito mais em examinar diversos aspectos que envolvem o tema, sem deixar de apresentar sugestões que eventualmente possam ser levadas em conta para o aperfeiçoamento desse importante instrumento de gestão.

O orçamento público[1] compreende todas as receitas e despesas que devam ser realizadas, no exercício financeiro, no âmbito de cada ente da Federação, inclusive suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes[2], com vistas ao cumprimento de seus objetivos e responsabilidades. Esse orçamento constitui indispensável instrumento de

---

1 Para fins desse artigo, considera-se que o orçamento público abrange exclusivamente as receitas e despesas das esferas fiscal e da seguridade social, não incluindo, portanto, as empresas estatais que constam do orçamento de investimento (empresas estatais não dependentes). De todo modo, o orçamento público compreende as transferências efetuadas em favor dessas empresas (aporte para aumento de capital) e valores delas recebidos (dividendos).

2 Arts. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", e 2º, *caput*, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000:
§ 3º Nas referências:
I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:
[...]
b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;
[...]
Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:
[...]
III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba 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.

planejamento anual sobre a aplicação dos recursos públicos, o qual é submetido pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, que tem competência para aperfeiçoá-lo, a fim de que possa atender, da melhor forma possível, às necessidades do setor público e da sociedade.

Cabe recordar que as receitas são estimadas, podendo apresentar frustração ou excesso de arrecadação no exercício financeiro, enquanto as despesas são fixadas. Não podem, portanto, ultrapassar os limites orçamentários (dotações), em obediência ao disposto no art. 167, *caput*, inciso II, da Constituição.

Após a publicação do orçamento, com vistas a garantir que haja recursos disponíveis para suportar a realização da despesa durante todo o ano fiscal, é definida a programação financeira, que consiste no estabelecimento de cronogramas de desembolso e de limites de empenho e de pagamento. Antes de mais nada, esse procedimento é indispensável para garantir que haja recursos suficientes para o pagamento de obrigações assumidas ao longo do exercício financeiro.

Cumpre observar que, por mais perfeita que seja a elaboração do orçamento, os fluxos nele previstos não impõem que no exercício financeiro sejam recolhidas todas as receitas e que sejam pagas todas as despesas. Em face dessa realidade, o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, estabelece que o critério contábil para o reconhecimento no exercício financeiro é, do lado da receita, a arrecadação e, do lado da despesa, o empenho. Então, é natural que no fim do exercício financeiro haja parcela da receita arrecadada que não tenha sido recolhida aos cofres públicos e da despesa empenhada, que não tenha sido paga. Quanto à receita, o recolhimento dos saldos do exercício anterior sob a guarda da rede bancária arrecadadora se faz logo no início do exercício financeiro. No que concerne aos restos a pagar inscritos no exercício anterior, o pagamento se fará, total ou parcialmente, ao longo do exercício.

Então, a programação financeira pode considerar que no exercício financeiro haverá recolhimento de receitas (geralmente no início do exercício) e pagamento de despesas não imputáveis ao orçamento em execução. Da mesma forma, parte das receitas e das despesas a ele imputáveis complementarão seu ciclo de execução somente no exercício seguinte.

O comportamento da arrecadação geralmente não depende da administração pública, salvo nos casos em que esta pode definir o momento do ingresso de determinados recursos, como os relativos à alienação de ativos, operação de crédito, concessões etc. Em todo caso, parte-se das projeções dos recursos que estarão disponíveis para definir os cronogramas dos pagamentos que poderão ser efetuados ao longo do exercício financeiro, bem como os limites até os quais as despesas poderão ser empenhadas e pagas.

2. ABRANGÊNCIA E FINALIDADES

Tratando-se de instrumento de gerenciamento dos fluxos de caixa do ente da Federação, a programação financeira deve considerar não apenas as receitas e as despesas constantes da lei orçamentária, mas também as despesas autorizadas nos exercícios anteriores, seja na forma de créditos adicionais reabertos[3] ou inscrições de restos a pagar, e os recursos oriundos do exercício anterior que devam suportá-las.

Não houvesse qualquer exigência fiscal a ser observada no exercício financeiro, além do cumprimento dos limites fixados pelas dotações orçamentárias, ainda assim a programação financeira seria necessária para evitar a insuficiência de caixa e as consequências que disso poderia advir, como a inadimplência junto aos credores, atrasos na celebração de novos instrumentos contratuais e conveniais e o comprometimento da adequada prestação de serviços públicos. Para suprir momentâneas insuficiências de caixa durante o exercício financeiro, o ente federado deve recorrer a operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, § 8º, da Constituição e art. 7º, *caput*, inciso II, da Lei nº 4.320/1964), o que deve ser evitado, tanto quanto possível, por gerar gastos adicionais, correspondentes aos encargos financeiros, a serem suportados pelo

3 De acordo com o art. 167, § 2º, da Constituição, os créditos reabertos são incorporados ao orçamento atual. Contudo, para fins de identificar a origem da autorização orçamentária, neste artigo são relacionados ao orçamento anterior, ou à autorização orçamentária do exercício anterior.

tesouro público. Então, a finalidade original da programação financeira é garantir que haja recursos suficientes para efetuar o pagamento das obrigações ao longo do exercício financeiro.

Contudo, havendo o estabelecimento de meta de resultado primário na lei de diretrizes orçamentárias e limite aplicável a despesas primárias (teto de gastos), na forma prevista na Lei Complementar nº 200/2023, a programação financeira deve prevenir os riscos de não serem observados.

Então, projetando-se insuficiência de caixa, descumprimento da meta de resultado primário ou inobservância do teto de gastos, faz-se necessário desde logo determinar a contenção de despesas, com o estabelecimento de limites de empenho e de pagamento inferiores àqueles conferidos pela lei orçamentária, pelos créditos reabertos e pelos restos a pagar inscritos. Lembre-se de que o total dos cronogramas de desembolso deve corresponder ao somatório dos limites de pagamento.

Portanto, as finalidades da programação financeira são, basicamente, evitar a insuficiência de caixa, contribuir para a geração do resultado primário necessário ao cumprimento da meta estabelecida e prevenir a inobservância do teto de gastos.

Em decorrência das avaliações periódicas das receitas e das despesas e da abertura de créditos adicionais, é certo que a programação financeira inicial sofra ajustes durante o exercício financeiro. As avaliações periódicas podem indicar a necessidade de contenção de despesas (redução dos limites de empenho e de pagamento) ou a possibilidade de ampliá-las (aumento dos limites de empenho e de pagamento).

Então, ao realizar os gastos públicos, os órgãos e entidades da administração pública devem observar não apenas os limites orçamentários (dotações autorizadas) para empenhar e pagar, mas também aqueles determinados pela programação financeira, bem como o cumprimento dos cronogramas de desembolso que dela fizerem parte.

Cumpre observar que a vinculação de recursos a órgão, entidade, fundo especial ou despesa constitui desafio relevante para a programação financeira, em razão da restrição da possibilidade de destinação dos recursos. De fato, os recursos vinculados não podem ser alocados livremente, senão apenas nas despesas objeto da vinculação (art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000). Em face disso, o excesso de arrecadação

de recursos vinculados poderá não compensar (considerada a necessidade de alocação dos recursos nas programações orçamentárias) a frustração de arrecadação em outras fontes, de modo que poderia ocorrer sobra de recursos em determinadas fontes e insuficiência em outras, o que eventualmente poderia conduzir à contenção de despesas. Essa compensação somente se torna possível quando viável a troca de fontes vinculadas com fontes livres (ou de uso mais flexível) que componham o superávit financeiro, observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias (art. 49, § 1º, inciso III, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025).

3. DESPESAS OBJETO DA PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

Uma das principais finalidades da programação financeira é o cumprimento da meta de resultado primário, de modo que o caráter primário ou financeiro (não primário) da despesa deverá ser considerado para fins de ajuste nos cronogramas de desembolso e na definição de limites de empenho e de pagamento. De fato, se houver necessidade de contenção de gastos para fins de cumprimento da meta, deverá incidir sobre despesas primárias. Ademais, no âmbito dessas despesas a contenção certamente recairá não sobre as obrigatórias, mas sobre as discricionárias.

Deve-se observar, no entanto, que a programação financeira pode abranger todas as despesas autorizadas no orçamento atual e anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar), independentemente de sua classificação como despesas financeiras, primárias obrigatórias ou primárias discricionárias. No caso das despesas financeiras ou primárias obrigatórias, a administração pública pode estabelecer cronogramas de desembolso e projeções de empenho e de pagamento (no lugar de limites) para cada período (mês, bimestre etc.) e no exercício financeiro. Caso as previsões de realização dessas despesas no exercício financeiro fiquem abaixo dos limites orçamentários, isso não indica, em geral, a contenção de gastos, mas apenas que ocorrem ajustes fundamentados em projeções mais recentes. Então, as dotações excedentes referentes a despesas financeira ou primárias obrigatórias (que não se destinarem a suportar empenhos cujas despesas devam ser inscritas

em restos a pagar) podem vir a ser canceladas para fins de abertura de créditos adicionais.

Assim, pode-se considerar que a contenção de gastos incide sobre as despesas que podem ser comprimidas, assim consideradas, em geral, as despesas primárias discricionárias. De qualquer forma, esse artigo, não examina a possibilidade de ocorrência de contenção de gastos aplicável a determinadas despesas financeiras, como poderia ocorrer na decisão administrativa de reduzir o montante dos financiamentos a serem concedidos[4] pelo ente da Federação, ou aplicável a despesas obrigatórias submetidas ao controlo de fluxo.

4. NECESSIDADE DE GARANTIA DE SUPORTE FINANCEIRO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR

Uma vez que a gestão financeira deve se ocupar de garantir recursos não apenas para a execução de despesas autorizadas no orçamento vigente, mas também daquelas autorizadas em orçamentos anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar), deveria haver garantia de os recursos de suporte no exercício anterior serem utilizados nos pagamentos efetuados no exercício financeiro.

Tendo o ente da Federação observado a meta de resultado primário e o teto de gastos e garantido recursos para o pagamento das obrigações em seus vencimentos, pode-se afirmar que a programação cumpre adequadamente suas finalidades. No entanto, é de todo indesejável que parte da execução da despesa seja diferida, na forma de créditos adicionais a serem reabertos ou de inscrição de restos a pagar, sem que haja recursos reservados para seus pagamentos nos exercícios seguintes.

---

4 Deve-se observar que a eventual contenção dessa despesa (financiamentos a serem concedidos) pode não ter efeitos imediatos na geração de resultado primário no exercício financeiro, mas pode afetar o resultado em exercícios futuros, pois o montante da inadimplência de tomadores dos financiamentos tenderá a ser menor. De qualquer forma, a contenção dessas despesas poderia também ser adotada para fins de evitar eventual insuficiência de caixa.

Para atenuar esse problema, propõem-se ajustes normativos que tornem viável a utilização de recursos do exercício anterior no pagamento de despesas nele autorizadas.

4.1. Suporte financeiro para pagamento de resíduos passivos

O desejável seria que a inscrição de restos a pagar no final do exercício anterior contasse sempre com recursos arrecadados no mesmo período. Então, a programação financeira poderia considerar esses recursos provenientes do exercício anterior, de modo que a arrecadação do exercício pudesse se destinar prioritariamente ao pagamento das despesas autorizadas no orçamento atual. Não sendo assim, os recursos arrecadados no exercício financeiro deverão ser destinados ao pagamento tanto das despesas autorizadas no orçamento em execução como daquelas autorizadas em orçamentos anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar).

Ocorre que a apuração do resultado primário (resultado fiscal antes do cômputo dos juros nominais líquidos apurado pelo regime de competência) considera não a despesa empenhada, que é o critério de reconhecimento previsto no art. 35, *caput*, inciso II, da Lei nº 4.320/1964, mas a paga no exercício financeiro, o que inclui os pagamentos à conta de resíduos passivos inscritos. Em face disso, não basta que os restos a pagar tenham sido inscritos com suporte na existência de recursos financeiros, mas que a utilização desses recursos, no exercício seguinte (quando será considerada "receita financeira"), para pagar esses resíduos passivos esteja em conformidade com a meta de resultado primário. Uma forma de efetivamente reservar recursos para o pagamento dos resíduos passivos seria gerar excedente de resultado primário em relação à meta fixada, bem como admitir que, no exercício seguinte, o resultado primário possa ficar aquém da meta em virtude do uso dos recursos reservados à finalidade a que se destina (pagamento de restos a pagar), possibilidade que certamente requer previsão na Lei Complementar nº 101/2000.

Supondo que durante dois exercícios financeiros a meta de superávit primário seja definida em $ 100, se no primeiro exercício o superávit produzido for de $ 105 e o excedente for destinado ao pagamento de resíduos

passivos, a legislação aplicável deveria permitir a geração de resultado primário de apenas $ 95 no segundo exercício, pois deve-se considerar que, na média, cumpre-se a meta anual de superávit primário. Para reconhecer a possibilidade dessa compensação, poderia ser inserido na Lei Complementar nº 101/2000, um dispositivo com a seguinte previsão:

> **Art. 9º-A.** O montante do excesso de resultado primário do exercício anterior em relação à meta central estabelecida na lei de diretrizes orçamentária, apurado no âmbito dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, será destinado ao pagamento de restos a pagar nele inscritos.
> Parágrafo único. A meta central definida para o exercício financeiro será automaticamente reduzida em decorrência dos pagamentos efetuados em conformidade com o *caput*. (Sugestão de alteração normativa)

Outra forma de viabilizar a reserva de recursos para o pagamento de restos pagar no exercício seguinte, seria considerar a despesa empenhada para fins de apuração do resultado primário acima da linha (diferença entre receitas e despesas primárias), o que certamente motivaria ajustes também na apuração abaixo da linha (variação da dívida líquida, desconsiderados os juros nominais líquidos incorridos, a variação cambial e os ajustes patrimoniais[5]). De fato, se na apuração acima da linha fosse considerada não a despesa paga, mas a despesa empenhada, então na apuração abaixo da linha, a dívida líquida deveria ser calculada sem considerar a parcela dos ativos financeiros destinada ao pagamento dos restos a pagar. Então, a Lei Complementar nº 101/2000, poderia prever:

> **Art. 9º-B.** A apuração do resultado primário observará os critérios de reconhecimento de receitas e despesas previstos no art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

5 Os fatores que afetam a variação da dívida líquida do governo central estão indicados nas Informações Complementares do PLOA 2025, em atendimento ao previsto no Anexo II, inciso III, alínea "f" da PLDO 2025.

§ 1º Para períodos inferiores ao exercício financeiro que não abranjam o mês de dezembro, a apuração do resultado primário deverá considerar a despesa liquidada.
§ 2º Para fins de apuração da apuração da dívida líquida, deverão ser deduzidos dos ativos financeiros os valores correspondentes aos restos a pagar inscritos no encerramento do exercício financeiro. (Sugestão de alteração normativa)

A existência de regra como a proposta (consideração da despesa empenhada para fins de apuração do resultado primário do exercício financeiro) representaria o estabelecimento de um regulador automático para o montante da inscrição de restos a pagar a cada exercício financeiro. Então, qualquer que fosse o montante do estoque de restos a pagar, este não poderia ser considerado demasiado, pois que estaria submetido ao cumprimento da meta de resultado primário. Ademais, no exercício financeiro, os pagamentos de resíduos passivos com recursos provenientes do exercício anterior poderiam ser efetuados livremente, sem qualquer restrição derivada da necessidade de cumprir a meta de resultado primário.

Independentemente da solução que eventualmente venha a ser adotada, o ideal é que haja recursos advindos do exercício anterior para o pagamento dos restos a pagar, a fim de que não ocorra o comprometimento de parte da arrecadação do exercício financeiro. Deve-se destacar que, no encerramento do exercício financeiro de 2024, o estoque de restos a pagar alcançou R$ 310,7 bilhões, sendo R$ 255,2 inscritos naquele exercício e R$ 55,5 bilhões inscritos em exercícios anteriores (saldos a pagar).

Importa recordar que, na elaboração do orçamento, as receitas estimadas são destinadas às despesas nele fixadas, não àquelas que devam ser executadas à conta de orçamentos anteriores.

Ademais, cumpre lembrar da exigência contida no art. 42, *caput*, da Lei Complementar nº 101/2000, que somente admite a assunção de compromisso nos últimos dois quadrimestres do mandado que gere restos a pagar se houver disponibilidade de caixa suficiente para a quitação da obrigação no exercício seguinte. Diante disso, as normas referentes à meta de resultado primário deveriam se harmonizar com essa condição, de modo que a programação financeira não tenha que determinar a contenção de despesas. Então, no exercício seguinte os recursos destinados aos restos a pagar a que se refere o art. 42 deveriam ser utilizados sem qualquer óbice.

Recentemente foi introduzido na norma mencionada o art. 41-A (por meio da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025), muito mais exigente no que se refere à necessidade de haver disponibilidade de caixa para o pagamento de restos a pagar no exercício seguinte.

> **Art. 41-A.** A partir de 1º de janeiro de 2027, se verificado, ao final de um exercício, que a disponibilidade de caixa não é suficiente para honrar os compromissos com Restos a Pagar processados e não processados inscritos e com as demais obrigações financeiras, aplica-se imediatamente ao respectivo Poder ou órgão referido no art. 20, até a próxima apuração anual, a vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.
> Parágrafo único. Se verificado que a insuficiência de que trata o *caput* perdura por 2 (dois) anos consecutivos, aplicam-se imediatamente ao respectivo Poder ou órgão, enquanto perdurar a insuficiência, as vedações previstas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 22, bem como a vedação à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

De fato, passa-se a exigir que haja disponibilidade de recursos no encerramento do exercício financeiro de 2027 para o pagamento dos restos a pagar inscritos (processados e não processados) e das demais obrigações

Tabela 1 - Estoque de restos a pagar - 2024

(R$ milhões)

Tipo de Despesa	Exercício de Inscrição						Estoque		
	Até 2023 (saldos)			2024					
	Proces.	Não Proces.	Total	Proces.	Não Proces.	Total	Proces.	Não Proces.	Total
Financeira	58,8	5.818,1	5.876,9	1.037,4	33.963,2	35.000,6	1.096,2	39.781,4	40.877,5
Primária	3.921,6	45.667,6	49.589,2	95.006,9	125.222,4	220.229,3	98.928,6	170.890,0	269.818,5
Discricionária	3.707,1	40.895,2	44.602,4	8.029,7	55.559,9	63.589,6	11.736,9	96.455,1	108.192,0
Obrigatória	214,5	4.772,4	4.986,9	86.977,2	69.662,5	156.639,7	87.191,7	74.434,9	161.626,6
Total	3.980,5	51.485,7	55.466,2	96.044,3	159.185,6	255.229,9	100.024,7	210.671,3	310.696,1

Fonte: Brasil (2025a); Brasil (2025c)

financeiras no exercício seguinte, sem o que fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Contudo, não está expressamente determinado que a suficiência de caixa deva suportar todo o estoque de restos a pagar ou somente o montante inscrito ao fim do exercício financeiro.

Se a insuficiência de recursos perdurar por mais de um exercício, fica vedado também (art. 22, parágrafo único, incisos I a III):

> 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; [...].

Em qualquer dos casos (arts. 41-A e 42), obviamente, a suficiência de caixa no exercício anterior deve se caracterizar como excedente de resultado primário em relação à meta aplicável. De fato, não se pode demonstrar haver recursos suficientes para suportar os restos a pagar no exercício seguinte, se esses recursos apenas compõem o mínimo de resultado primário necessário ao cumprimento da meta do exercício que se encerra.

4.2. Suporte financeiro para pagamento de despesas autorizadas por créditos adicionais reabertos

Também desejável seria que a reabertura de créditos adicionais contasse com os recursos que lhes deram suporte no exercício anterior. Assim, a programação financeira poderia considerar esses recursos provenientes do exercício anterior, de modo que a arrecadação do exercício se destinasse, prioritariamente, ao pagamento das despesas autorizadas na lei orçamentária.

A solução para viabilizar a utilização dos recursos do exercício anterior no pagamento de despesas autorizadas por créditos adicionais

reabertos é similar àquela apresentada em relação aos restos a pagar inscritos: gerar excedente de resultado primário em relação à meta fixada, bem como admitir que, no exercício seguinte, o resultado primário possa ficar aquém da meta em virtude do uso dos recursos reservados à finalidade a que se destina (pagamento de despesas à conta de créditos adicionais reabertos), possibilidade que dependeria de previsão na Lei Complementar nº 101/2000. Contudo, deve-se observar que a reabertura de crédito especial se submete ao teto de gastos estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023. Assim, caso necessária a reabertura de crédito adicional desse tipo, quando referente a despesas sujeitas ao teto de gastos, será necessário o cancelamento compensatório de dotações autorizadas na lei orçamentária. De todo modo, a ideia expressa nesse parágrafo poderia ser aplicada à reabertura de crédito extraordinário.

Supondo que durante dois exercícios financeiros a meta de superávit primário seja definida em $ 100, se no primeiro exercício o superávit produzido for de $ 103 e o excedente for destinado ao pagamento de despesas à conta de crédito adicional a ser posteriormente reaberto, a legislação aplicável deveria permitir a geração de resultado primário de apenas $ 97 no segundo exercício, pois deve-se considerar que, na média, cumpre-se a meta anual de superávit primário.

Para reconhecer a possibilidade dessa compensação, poderia ser inserido na Lei Complementar nº 101/2000, disposição similar à já sugerida na subseção anterior, com acréscimo de referência às despesas autorizadas por crédito adicionais reabertos no exercício financeiro:

> **Art. 9º-A.** O montante do excesso de resultado primário do exercício anterior em relação à meta central estabelecida na lei de diretrizes orçamentária, apurado no âmbito dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, será destinado ao pagamento de restos a pagar nele inscritos **e de despesas autorizadas por créditos adicionais reabertos.**
> Parágrafo único. A meta central definida para o exercício financeiro será automaticamente reduzida em decorrência dos pagamentos efetuados em conformidade com o *caput*. (Sugestão de alteração normativa)

Idealmente, deveria haver recursos advindos do exercício anterior para o pagamento de despesas autorizadas por créditos adicionais reabertos, a fim de que não ocorresse o comprometimento de parte da arrecadação do exercício financeiro. De fato, na elaboração do orçamento, as receitas estimadas são destinadas às despesas nele fixadas, não àquelas que devam ser executadas à conta dos mencionados créditos adicionais.

No que se refere à incidência do teto de gastos aos créditos especiais reabertos, cabe lembrar que as dotações correspondentes já observaram a regra fiscal no exercício anterior. Então, é defensável que alteração normativa admita que a abertura desses créditos não enfrente óbice em virtude da existência de limite de despesa.

4.3. Redistribuição de limites de pagamento no fim do exercício financeiro

Poder contar com recursos do exercício anterior que possam ser utilizados no exercício financeiro é algo naturalmente relevante para uma gestão financeira mais eficiente. Criando-se condições para isso, o excedente do resultado primário necessário ao cumprimento da meta poderia deixar de ser tratado como "empoçamento" de recursos. Curiosamente, o termo passou a ser definido na programação financeira do Poder Executivo, a partir do exercício financeiro de 2023. O art. 8º, *caput* e §§ 1º e 2º, do Decreto nº 11.927/2024, dispõe:

> **Art. 8º** Os órgãos constantes dos Anexos II a VII informarão à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até 5 de dezembro de 2024, por meio de ofício do Ministro de Estado, do Secretário-Executivo ou da autoridade máxima do órgão, permitida a delegação, observado o disposto no § 7º, os montantes dos cronogramas de pagamento de que trata este Decreto que não serão utilizados até o encerramento do exercício, os quais poderão ser remanejados para outros órgãos, a critério do Poder Executivo federal, com vistas a mitigar o **empoçamento** de limites financeiros.
> § 1º Considera-se **empoçamento** de limites financeiros a diferença entre o valor do cronograma ou limite de pagamento autorizado e os

> pagamentos efetuados, apurados conforme a metodologia divulgada nos termos do disposto no § 4º do art. 2º.
> § 2º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal e a suas unidades gestoras vinculadas buscar a otimização dos cronogramas ou limites de pagamento autorizados neste Decreto e da distribuição dos recursos financeiros descentralizados para mitigar o **empoçamento** de que trata o § 1º. (grifo nosso)

No modelo atualmente adotado, em que não há recursos (do exercício atual e do anterior) suficientes para atender aos pagamentos admitidos em todas as autorizações oriundas do orçamento atual e de anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar), mostra-se adequado que, próximo ao encerramento do exercício financeiro, promova-se uma redistribuição dos limites de pagamento entre os órgãos do Poder Executivo. Contudo, considera-se que os dispositivos transcritos poderiam bem cumprir seu propósito sem mencionar a necessidade de "mitigar o empoçamento de limites financeiros", pois isso não se mostra essencial à fundamentação da redistribuição dos limites de pagamento. Feita essa supressão, o § 2º se tornaria desnecessário, uma vez que apenas conceitua "empoçamento".

5. A PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Até os meses iniciais de 2000, a programação financeira da despesa estava disciplinada pela Lei nº 4.320/1964, a qual, no âmbito do "Título VI - Da Execução do Orçamento", estabelecia:

> CAPÍTULO I
> Da Programação da Despesa
> **Art. 47.** Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um **quadro de cotas trimestrais da despesa** que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

> **Art. 48.** A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:
> a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
> b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.
> **Art. 49.** A programação da despesa orçamentária, para efeito do disposto no artigo anterior, **levará em conta os créditos adicionais e as operações extra-orçamentárias**.
> **Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício**, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária. (grifo nosso)

Como se observa, já havia a previsão do estabelecimento da programação financeira após a promulgação da lei orçamentária. À época, era definida na forma de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária ficaria autorizada a executar, as quais levavam em consideração os créditos adicionais reabertos (nas revisões da programação financeira, também os créditos adicionais abertos) e as operações extraorçamentárias (parcela a ser recolhida referente à arrecadação do exercício anterior e previsão de pagamento de resíduos passivos) e estavam sujeitas a ajustes durante o exercício financeiro, conforme arts. 47, 49 e 50 transcritos.

O objetivo dessa programação financeira está declarado nas alíneas *a* e *b* do *caput* do art. 48: garantir recursos suficientes à melhor execução das despesas e manter o equilíbrio entre receita arrecadada e despesa realizada. Assim, como não havia à época meta de resultado primário a ser cumprida ou teto de gastos aplicável a despesas primárias, a programação financeira constituía procedimento bem mais simples do que o atualmente adotado.

Cumpre observar que a programação financeira prevista na Lei nº 4.320/1964, não considera apenas os gastos a serem efetuados à conta do orçamento vigente, mas também aqueles referentes a orçamentos de exercícios anteriores. Então, embora não esteja expresso, a programação

financeira deve considerar não apenas a arrecadação esperada para o exercício financeiro, mas também os recursos advindos do exercício anterior destinados aos pagamentos à conta de créditos adicionais reabertos e de inscrição de restos a pagar. Não havendo definição de meta de resultado primário ou teto de gastos a serem observados no exercício financeiro, a utilização de recursos oriundos do exercício anterior não encontrava qualquer óbice.

Também o Decreto-Lei nº 200/1967, dispõe sobre programação financeira:

> **Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos**, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a **programação financeira de desembolso**, de modo a **assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução** dos programas anuais de trabalho.
> **Art. 18.** Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e **os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso.** (grifo nosso)

Como visto, referido decreto-lei menciona que a finalidade da programação financeira é ajustar o ritmo da execução da despesa ao fluxo provável dos recursos, de modo a assegurar a liberação oportuna desses últimos (art. 17). Ademais, assevera que os compromissos financeiros somente podem ser assumidos se observada a programação financeira (art. 18).

Atualmente, a Lei Complementar nº 101/2000, determina que a programação financeira inicial seja definida até 30 dias após a publicação dos orçamentos, conforme *caput* do art. 8º.

> **Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá **a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso**. (grifo nosso)

Seria interessante que o dispositivo fizesse logo menção aos orçamentos fiscal e da seguridade social, aos quais efetivamente se aplica a programação financeira.

Além disso, não passa despercebido o fato de que o dispositivo prevê o estabelecimento da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, quando na verdade são se trata de definir dois instrumentos gerenciais, pois um faz parte do outro. O cronograma de desembolso, indispensável para ajustar o ritmo dos pagamentos ao da disponibilização dos recursos, sem dúvida é parte essencial da programação financeira.

Observa-se também que não seria necessário o dispositivo mencionar "cronograma de execução mensal de desembolso", pois a expressão "cronograma mensal de desembolso" seria suficientemente clara para definir o instrumento integrante da programação financeira. Poderia o dispositivo também permitir a opção de o ente da Federação definir a periodicidade mensal ou bimestral do cronograma de desembolso, lembrando que anteriormente se previa um cronograma trimestral (cotas trimestrais). Isso seria viável em virtude de a avaliação de receitas e despesas, em que se fundamentam os ajustes na programação financeira, ser efetuada bimestralmente, embora, com fundamento nas LDOs, também possa ser realizada de forma extemporânea, fora da periodicidade bimestral. Nesse caso, os ajustes na programação financeira ocorrem somente no âmbito do Poder Executivo federal (art. 69, § 5º, da LDO 2025).

O dispositivo também não menciona a necessidade de se estabelecerem limites de empenho e de pagamento, o que se considera necessário, sobretudo porque a programação financeira, desde sua primeira versão, deve abranger os créditos adicionais[6] e os restos a pagar inscritos, bem como a existência de recursos oriundos do exercício anterior que possam

6 Deve-se observar, no entanto, que as LDOs têm previsto que a reabertura de crédito especial não ocorre automaticamente, mas somente após a primeira avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, caso necessária (art. 56 da LDO 2025). Ademais, o teto de gastos incide sobre a soma das dotações autorizadas pela lei orçamentária e por créditos especiais (inclusive reabertos) e suplementares. Como consequência, a reabertura de créditos adicionais, no que se refere a dotações sujeitas ao teto de gastos, impõe que se promovam cancelamentos compensatórios de outras dotações orçamentárias (igualmente sujeitas ao teto).

suportar as despesas autorizadas em exercícios anteriores. Não se pode esquecer que a programação financeira visa não apenas evitar a insuficiência de caixa, mas também garantir o cumprimento da meta de resultado primário e a observância do teto de gastos. Desse modo, se as regras fiscais vigentes restringem o empenho ou o pagamento que devam ocorrer à conta das autorizações da lei orçamentária e dos créditos adicionais reabertos, ou à conta de inscrição de restos a pagar, então a programação financeira provavelmente não deverá ser inaugurada sem contenção de despesas.

Outro aspecto que não passa despercebido é a previsão de que cabe ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira. No entanto, deve-se destacar que o art. 68 da LDO 2025 (Lei nº 15.080/2024) define que sua adoção se faz no âmbito de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, o que se mostra mais adequado, em virtude da autonomia dos órgãos situados fora da abrangência do Poder Executivo.

> **Art. 68. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar** e publicar por ato próprio, até trinta dias após a data de publicação da Lei Orçamentária de 2025, **cronograma anual de desembolso mensal, por órgão**, nos termos do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei. (grifo nosso)

Como se observa, a LDO 2025 (como as anteriores) não menciona programação financeira e cronograma de desembolso, mas apenas o último. Essa opção decorre provavelmente da percepção de que esse cronograma é parte essencial da programação financeira, e não duas coisas distintas. No entanto, também não menciona limites de empenho e de pagamento.

A Lei Complementar nº 101/2000, prevê que a lei de diretrizes orçamentárias defina a meta de resultado primário para o exercício financeiro, o que aumenta a necessidade de a programação financeira, com fundamento em projeções atualizadas das receitas e despesas, ser ajustada

ao longo do exercício financeiro, como forma de garantir a geração do resultado necessário. Então, já não se trata de apenas garantir recursos suficientes para a execução das despesas autorizadas (no orçamento vigente e anteriores), o que se mostrava bastante para uma programação financeira definida e atualizada com fundamento na Lei nº 4.320/1964.

As projeções atualizadas das receitas e das despesas devem ser realizadas bimestralmente, com base nas quais devem ser efetuados ajustes na programação financeira, em conformidade com o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000:

> **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 subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

Observe-se que, enquanto o art. 8º menciona apenas o cronograma de desembolso mensal quando da definição da programação financeira (pelo Poder Executivo), o art. 9º menciona, com outras palavras, ajustes nos limites de empenho e de pagamento (a serem efetuados pelos Poderes e pelo Ministério Público). Então, se as projeções atualizadas das receitas e das despesas (estas últimas não são consideradas expressamente no dispositivo) não indicarem o cumprimento da meta de resultado primário ao fim do exercício financeiro, deve-se reduzir os limites de empenho (o dispositivo utiliza a expressão "limitação de empenho") e os limites de pagamento (o dispositivo utiliza a expressão "limitação de movimentação financeira"). Como se vê, deixou-se de mencionar os ajustes nos cronogramas de desembolso, mas isso não pode deixar de ser feito, pois o total desses cronogramas deve corresponder ao dos novos limites de pagamento. Essa omissão ocorre também nas LDOs (art. 69, *caput*, da LDO 2025).

> **Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira** de que trata **o art. 9 da Lei Complementar nº 101/2000** - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifo nosso)

A contenção de gastos (limitação de empenho e limitação de pagamento) diz respeito à restrição imposta à realização de despesa em relação às autorizações conferidas pela lei orçamentária, créditos adicionais e inscrição de restos a pagar. Assim se os limites de empenho ou os limites de pagamento aplicáveis às despesas primárias discricionárias forem inferiores aos montantes autorizados (para empenho ou pagamento, conforme o caso), há inevitável contenção de gastos. Contudo, o art. 8º não prevê expressamente a contenção de despesas já na programação financeira inicial. Tampouco a prática segue essa lógica. De fato, se a programação financeira definir limites de pagamento correspondentes somente às dotações orçamentárias, ainda que haja estoque expressivo de restos a pagar, não se costuma assumir que haja contenção de gastos. Então, esse dispositivo poderia ser ajustado para prever expressamente a possibilidade de contenção de gastos já na programação financeira inicial.

Considera-se necessário harmonizar as disposições contidas nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, o que passa, inclusive, pela substituição das expressões "limitação de empenho" e "limitação de movimentação financeira" por outras que melhor traduzam as medidas que visam evitar a insuficiência de caixa, cumprir a meta de resultado primário e prevenir a inobservância do teto de gastos. Por exemplo, pode-se utilizar genericamente "contenção de despesa", ou mais especificamente "contenção de empenho" e "contenção de pagamento". Assim, as diferenças entre as autorizações orçamentárias para empenhar (dotações orçamentárias) e pagar (dotações orçamentárias + inscrição de restos a pagar) e os respectivos limites de empenho e de pagamento definidos na programação

financeira poderiam deixar de ser denominados "limitações", conforme atualmente prevista no *caput* do art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, ou "contingenciamento", na forma coloquial comumente utilizada.

Observa-se que o art. 9º prevê a contenção de gastos com vistas ao cumprimento também da meta estabelecida para o resultado nominal. Contudo, as LDOs preveem a contenção apenas com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário, o que se mostra razoável, pois o cumprimento da meta de resultado nominal pode ser algo de difícil concretização em ambiente de alta de juros. Nesse caso, sugere-se ajuste no dispositivo para dele excluir a previsão de contenção de despesas para fazer cumprir a meta de resultado nominal.

A contenção de gastos é determinada pela adoção de limite de empenho ou limite de pagamento inferior àquele autorizado no orçamento atual e nos orçamentos anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar). Sua necessidade está relacionada às finalidades da programação financeira: evitar insuficiência de caixa, cumprir a meta de resultado primário e observar o teto de gastos.

Uma vez que o art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, menciona apenas a necessidade de contenção de gastos para fazer cumprir a meta de resultado fiscal, não se tem considerado que a "limitação de empenho e movimentação financeira" possa ser adotada para fins de prevenir a inobservância do teto de gastos. Nesse caso, a contenção de despesas tem sido tratada como "bloqueio de dotações", com fundamento nas LDOs (art. 67 da LDO 2025). Então, ajustes podem ser efetuados no art. 9º para incluir a prevenção da inobservância do teto de gastos dentre os objetivos da contenção de gastos, baseado na avaliação bimestral de receitas e despesas.

O mencionado art. 9º também não abrange um caso bem peculiar de contenção de despesa. Trata-se da contenção de pagamento com o propósito de constituir de reserva financeira no âmbito do Poder Executivo, cujos recursos devem ser distribuídos aos seus órgãos orçamentários até o fim o exercício financeiro, nos termos disciplinados nas LDOs (art. 68, § 13, da LDO 2025). Ajustes podem ser feitos no dispositivo, com vistas a prever a contenção de despesa com esse propósito, a qual pode ser adotada desde a definição da programação financeira inicial.

O Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, estabeleceu a programação financeira do Poder Executivo para aquele ano, a qual sofreu diversas alterações em função das avaliações de receitas e despesas ao longo do exercício financeiro, que indicaram a necessidade de contenção de despesas (para garantir o cumprimento da meta ou prevenir a inobservância do teto de gastos) ou sua reverão. Durante o ano, os decretos que efetuam alterações naquele que estabelece a programação financeira inicial são comumente referenciados como "decretos de contingenciamento", o que não é a melhor expressão para designar a contenção de despesas.

A ementa do mencionado decreto informa que o ato dispõe "sobre a programação orçamentária e financeira". Contudo, uma vez que "programação orçamentária" (tanto quanto "categoria de programação") tem sido utilizada nas LDOs para fazer referência a uma ação, seu subtítulo e correspondente dotação, considera-se que a expressão "programação orçamentária e financeira" poderia ser evitada nos decretos que, anualmente, estabelecem a programação financeira do Poder Executivo. De fato, o uso de "programação financeira" mostra-se suficiente para fazer referência aos cronogramas de desembolso e aos limites de empenho e de pagamento.

Referido decreto, ao tratar de limites de empenho e de pagamento, apresenta os seguintes anexos, dentre outros, "Anexo I - Limites de movimentação e empenho", "Anexo II - Valores Autorizados para Pagamento de Despesas Discricionárias, nas Fontes do Tesouro Especificadas", "Anexo III - Valores Autorizados para Pagamento de Despesas Discricionárias, nas Fontes Próprias Especificadas", "Anexo IV - Valores Autorizados para Pagamento de despesas de Emendas Individuais [...] e de Bancada Estadual", "Anexo V - Valores Autorizados para Pagamento de Despesas de emendas de Comissão", "Anexo VI - Cronograma de Pagamento das Despesas Primárias Obrigatórias Sujeitas a Controle de Fluxo [...] nas Fontes do Tesouro Especificadas" e "Anexo VII - Cronograma de Pagamento das Despesas Primárias Obrigatórias Sujeitas a Controle de Fluxo [...] nas Fontes Próprias Especificadas".

Verifica-se que, no caso de empenho, o Anexo I menciona "limites", enquanto no caso de pagamento, os Anexos II, III, IV e V indicam "valores

autorizados" para o exercício financeiro e para cada mês. Então, indicam os limites anuais e os cronogramas de pagamento nos mesmos anexos. Já os Anexos VI e VII mencionam "cronograma de pagamento" em seus títulos. Essa constatação mostra uma possibilidade de padronização. Por exemplo, tratando-se de pagamento, todos os anexos da programação financeira poderiam conter "cronograma de desembolso" nos seus títulos, podendo-se prever expressamente que seus totais correspondem aos limites de pagamento. É certo que as disposições da Lei Complementar nº 101/2000, não são tão favoráveis à ideia de padronizar os títulos desses anexos, uma vez que menciona "limitação de empenho" e "limitação de movimentação financeira".

O Anexo I estabelece os limites de empenho dos órgãos, mas seu título é um tanto mais "abrangente", pois menciona "limites de movimentação e empenho", o que não se mostra apropriado à sua finalidade. É possível que essa designação pretenda indicar que os limites de empenho se aplicam, inclusive, aos créditos que devam ser descentralizados, operação efetuada, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi, por meio do documento denominado "nota de movimentação de crédito" (NC). Se for essa a intenção, considera-se adequado prever na legislação, mais precisamente na lei de diretrizes orçamentárias, que os destaques e as provisões, que constituem as movimentações de crédito, não serão concedidos em montantes superiores àqueles que, posteriormente, poderão ser empenhados. Então, quando da descentralização do crédito já se devem observar os limites de empenho. Com essa definição, os recursos financeiros correspondentes à descentralização de crédito (repasses e sub-repasses) já poderiam estar ajustados à necessidade de contenção de gastos. De todo modo, pode-se também prever, adicionalmente, que a transferências desses recursos financeiros se fará com a observância dos montantes que, posteriormente, poderão efetivamente ser pagos. Assim, já desde a realização dos repasses e sub-repasses, podem-se observar os limites de pagamento.

Ao examinar os anexos que tratam de pagamento, constata-se que estabelecem não cronogramas mensais de desembolso, mas cronogramas de desembolsos acumulados a cada mês. Certamente, essa divergência não é das mais relevantes, mas poderia também ser evitada, com a previsão

normativa de que se pode adotar uma forma ou outra de apresentação dos valores.

Verifica-se que os anexos que definem limites de empenho e limites de pagamento de despesas primárias discricionárias não os confrontam com aqueles derivados das autorizações constantes do orçamento atual e anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar), nem demonstra as respectivas diferenças, as quais representam as parcelas da contenção de despesas.

6. SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DE DISPOSIÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

Independentemente das circunstâncias em que os recursos possam ser disponibilizados, a programação financeira deve cumprir suas finalidades básicas: evitar insuficiência de caixa e buscar o cumprimento da meta de resultado primário e a observância do teto de gastos. Para tanto, deve estabelecer cronogramas de pagamento e limites de empenho e de pagamento. Assim, se há autorizações para a realização de despesas primárias discricionárias no orçamento atual e anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar) e esses cronogramas e limites impedem que partes das despesas sejam empenhadas ou pagas, ocorre necessariamente contenção de despesas.

Diante disso e em face das considerações externadas neste artigo, propõem-se alterações na Lei nº 101/2000, na forma da minuta de projeto de lei complementar a seguir apresentada.

MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

Altera os art. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que dispõem sobre programação financeira.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos fiscal e da seguridade social, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo e os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública estabelecerão as respectivas programações financeiras, as quais serão atualizadas bimestralmente, observado o disposto no art. 9º, e conterão, no mínimo, anexos referentes:

I - aos limites de empenho, considerados os créditos adicionais, aplicáveis às despesas primárias sujeitas ao controle de fluxo;

II - aos cronogramas de desembolso, mensais ou bimestrais, com os correspondentes limites de pagamento anual, considerados os créditos adicionais e os restos a pagar inscritos, aplicáveis às despesas primárias sujeitas ao controle de fluxo;

III - aos quadros resumos dos limites de empenho, considerados os créditos adicionais, aplicáveis a todas as despesas primárias ou financeiras; e

IV - aos quadros resumos dos limites de pagamento, considerados os créditos adicionais e os restos a pagar inscritos, aplicáveis a todas as despesas primárias ou financeiras.

§ 1º Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

§ 2º Os anexos de que tratam os incisos I a IV do *caput*, evidenciarão, conforme o caso:

I - os valores autorizados nas dotações orçamentárias, os limites de empenho estabelecidos na programação financeira e, quando houver, os valores da contenção de despesas; e

II - os valores autorizados nas dotações orçamentárias e nos restos a pagar inscritos, os limites de pagamento estabelecidos na programação financeira e, quando houver, os valores da contenção de despesas.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no art. 9º, a programação financeira inicial do Poder Executivo, definida no prazo a que se refere o *caput*, poderá, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, determinar a contenção de despesas, referente ao empenho ou ao pagamento, com fundamento em avaliações que demonstrem ser necessária:

I - à garantia da suficiência de disponibilidade financeira;

II - ao cumprimento de meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias;

III - à prevenção da inobservância de limite aplicável às despesas primárias que o ente federado tenha definido; e

IV - à constituição de reserva financeira, a ser distribuída entre os órgãos ao longo do exercício financeiro, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Para fins desta lei, considera-se contenção de gastos, no âmbito do Poder Executivo, de cada órgão dos Poderes Legislativo e Judiciários, do Ministério Público e da Defensoria Pública:

I - a diferença negativa entre os limites de empenho de despesas primárias discricionária estabelecidos na programação financeira e os correspondentes montantes das dotações orçamentárias; e

II - a diferença negativa entre os limites de pagamento de despesas primárias discricionárias estabelecidos na programação

financeira e os correspondentes montantes das dotações orçamentárias somados aos dos restos a pagar inscritos.

§ 5º Quando da descentralização de crédito orçamentário, deverão ser observados os limites de empenho da unidade orçamentária.

§ 6º A realização dos repasses e sub-repasses decorrentes da descentralização de crédito orçamentário observarão os limites de pagamento da unidade orçamentária.

§ 7º Os cronogramas de desembolso definirão os valores que podem ser pagos em cada mês, ou bimestre, ou os indicarão de forma acumulada, a cada mês ou bimestre, em conformidade com o que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias." (NR)

"Art. 9º Se as projeções constantes da avaliação bimestral de receitas e despesas indicarem risco de descumprimento da meta de resultado primário ou de inobservância do limite de despesas primárias que o ente federativo tenha definido, o Poder Executivo e os órgãos a que se refere o art. 8º promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, contenção de despesas, com a correspondente redução dos limites de empenho e de pagamento, com ajustes no cronograma de desembolso, definidos na programação financeira inicial, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º A contenção de despesas será revertida quando a avaliação bimestral a que se refere o *caput* indicar haver margem fiscal, relativa à meta de resultado primário ou ao limite de despesas primárias, que possibilite o aumento dos limites de empenho e de pagamento.

.....

§ 6º No caso de avaliação de receitas e despesas realizadas fora da periodicidade bimestral, a contenção de despesas aplica-se somente ao Poder Executivo.

§ 7º A reversão da contenção de despesa a que se refere os incisos I e IV do § 3º do art. 8º será efetuada com fundamento em avaliação do Poder Executivo". (NR)

> **"Art. 9º-A.** O montante do excesso de resultado primário do exercício anterior em relação à meta central estabelecida na lei de diretrizes orçamentária, apurado no âmbito dos órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, será destinado ao pagamento de restos a pagar nele inscritos e de despesas autorizadas por créditos adicionais reabertos.
>
> Parágrafo único. A meta central definida para o exercício financeiro será automaticamente reduzida em decorrência dos pagamentos efetuados em conformidade com o *caput*."

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação e produz efeitos a partir de 1º de janeiro do ano seguinte.

7. CONCLUSÃO

Na busca por maior eficiência da gestão financeira estatal, é relevante o estabelecimento de regras que visem garantir que, existindo recursos de suporte para a abertura de créditos adicionais no último quadrimestre do exercício financeiro e para a inscrição de restos a pagar, esses recursos possam ser utilizados no exercício financeiro para que os pagamentos possam ser efetuados sem enfrentar óbices decorrentes da existência de meta de resultado primário definida pela lei de diretrizes orçamentárias ou do teto de gastos aplicável a despesas primárias, nos termos da Lei Complementar nº 200/2023. Vale observar que esses recursos efetivamente existirão, sem qualquer restrição de uso, se corresponderem a excedente de resultado primário em relação à meta aplicável ao exercício anterior, o que permitiria sua aplicação no exercício financeiro independentemente da nova meta de resultado primário, pois haveria uma compensação nos dois exercícios considerados. No que se refere ao teto de gastos, é defensável que alteração normativa admita que, tendo sido o crédito adicional a ele submetido no exercício anterior, a parcela reaberta fique dispensada de novamente sofrer a incidência desse teto.

As finalidades da programação financeira são, basicamente, evitar a insuficiência de caixa e buscar o cumprimento da meta de resultado

primário e, bem como a observância do teto de gastos. Para defini-la deve-se considerar todas as autorizações orçamentárias para empenhar e pagar, constem elas do orçamento atual ou de anteriores (créditos adicionais reabertos e inscrição de restos a pagar). Então, as diferenças entre essas autorizações orçamentárias para empenhar e pagar e os respectivos limites de empenho e de pagamento estabelecidos na programação financeira constituem contenção de gastos. Sendo assim, é natural que, havendo autorizações de orçamentos anteriores sem a correspondente cobertura de recursos, a programação financeira inicial já implique em contenção de gastos.

Considera-se necessário promover a atualização da Lei Complementar nº 101/2000, de modo a aperfeiçoar as disposições relativas à programação financeira. As principais propostas apresentadas consideram que esse procedimento deve: (i) abranger as projeções de todos os recursos que, ao longo do exercício financeiro, estarão disponíveis para pagamento, bem como as despesas autorizadas pelos orçamentos atual e anteriores; (ii) ser adotado não apenas pelo Poder Executivo, mas também pelos órgãos dos demais Poderes, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública; (iii) ser constituído, basicamente, de cronogramas de desembolso (mensais ou bimestrais) e de limites de empenho e de pagamento (não limite de movimentação financeira); (iv) abranger todas as despesas (primárias obrigatórias, primárias discricionárias e financeiras), devendo a contenção incidir somente sobre as despesas primárias discricionárias; (v) admitir, no âmbito do Poder Executivo, contenção de despesas desde sua versão inicial; (vi) quando fundamentado em avaliação de receitas e despesas realizada fora da periodicidade bimestral, aplicar-se somente ao Poder Executivo (previsão que vem sendo incluída nas leis de diretrizes orçamentárias); (vii) ser o instrumento para a necessária contenção de gastos: à garantia de suficiente disponibilidade financeira para quitar as obrigações em seus vencimentos, ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, à prevenção da inobservância do teto de gastos definido na Lei Complementar nº 200/2023, e à criação de reserva financeira no âmbito do Poder Executivo, cujos recursos devem ser distribuídos a seus órgãos até o encerramento do exercício financeiro; e (viii) ser o instrumento para a reversão da

contenção de despesa, quando restar demonstrado nas avaliações de receitas e despesas haver margem fiscal, relativa à meta de resultado primário ou ao limite de despesas primárias, que possibilite o aumento dos limites de empenho e de pagamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controleç Prodasen. **Siga Brasil.** Brasília, DF: Prodasen 2025a. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/siga-brasil. Acesso em: maio, 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024.** Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d11927.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso: abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

[2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui 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). Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025.** Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União firmadas no âmbito da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; prevê instituição de fundo de equalização federativa; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e a Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp212.htm. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. **Mensagem nº 1.111, de 18 de setembro de 2024.** Informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2025. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806630/info_complem_PLOA2025.pdf/0009c90b-a49a-4f00-a242-b7ce502215d4. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório resumido da execução orçamentária (**RREO **2025).** Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, jan. 2025c. Disponível em: https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51469. Acesso em: abr. 2025.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

PRESCRIÇÃO *VERSUS* DESCRIÇÃO NO CONTINGENCIAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS

Carlos Alexandre A. Rocha[1]

Resumo

Este artigo visa à análise da tensão entre duas correntes interpretativas do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000): a descritiva e a prescritiva. O dispositivo em questão disciplina a limitação de empenho e movimentação financeira, mais conhecida como contingenciamento, que prevê ajustes na execução da despesa quando a receita fica aquém do requerido para cumprir as metas fiscais do exercício. Originalmente, essa limitação não afetava tão somente as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas anualmente pelas leis de diretrizes orçamentárias. Posteriormente, incluiu-se nesse rol as despesas relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico (Lei Complementar nº 177/2021). Argumenta-se que isso decorreu de uma interpretação prescritiva da expressão "obrigações legais do ente", onde a lista de exceções permanentes pode ser ampliada a bel-prazer do legislador. Isso, porém, contraria o propósito do legislador original, onde a alusão ao pagamento da dívida pública tinha caráter meramente descritivo, por envolver direitos subjetivos de terceiros, cuja validade jurídica independe da sua inclusão na programação orçamentária, o que não ocorre com as despesas excepcionalizadas posteriormente.

Palavras-chave: ajuste fiscal; contingenciamento; finanças públicas; orçamento público.

---

1 O autor agradece a revisão do consultor legislativo Fernando Álvares Correia Dias e os comentários dos organizadores. Naturalmente, os erros e as omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

1. INTRODUÇÃO

A Constituinte de 1988 concebeu uma política fiscal ancorada na reserva de iniciativa do Presidente para propor os planos plurianuais (PPAs), as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e as leis orçamentárias anuais (LOAs). Esperava-se que isso bastasse para garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Não bastou. As reestimativas das receitas pelo Congresso Nacional em casos de erro ou omissão mostraram-se muito mais elásticas do que o previsto. Ademais, ficou quase impossível efetuar ajustes pelo lado da despesa. Resultado: financiamento inflacionário, seguido de aumento da carga tributária.

Evoluímos para o estabelecimento de limites por meio de leis complementares (Leis Camata I e II,[2] de maneira parcial, e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, de modo estrutural). Funcionou durante algum tempo, mas perdeu força com o passar dos anos. O quórum requerido para introduzir flexibilizações em uma norma complementar (qual seja, maioria absoluta de cada uma das duas Casas), o viés garantidor de direitos abstratos da Justiça brasileira e a ação estratégica do próprio Tesouro Nacional, invocando ou não a norma conforme as conveniências dos seus gestores, acabaram degradando os limites estipulados. Resultado: mais aumento da carga tributária, seguido de endividamento acelerado.

Introduzimos, então, limites para a geração de gastos públicos na própria Constituição Federal. Presumiu-se que seria difícil obter o apoio de três quintos de cada uma das duas Casas em duas votações para se gerar novos gastos sem a contrapartida de cortes em outros. Ledo engano! O novo arranjo durou pouco. Com efeito, ao primeiro sinal de que os rigores dos limites fixados se fariam sentir, os citados limites foram ampliados ou excepcionalizados. Resultado: repique inflacionário e cenário incerto sobre a capacidade de endividamento da União.

Da reserva de iniciativa às emendas constitucionais, passando por leis complementares: nada nos assegurou um horizonte de compatibilidade entre receitas e despesas e de consequente estabilidade da dívida

2 Leis Complementares nº 82/1995 e nº 96/1999.

pública. O que fazer? O presente artigo sustenta que se faz necessário dar um passo atrás e reconstruir o edifício interpretativo do marco legal que se mostrou mais robusto e duradouro na defesa das nossas finanças públicas: a LRF. Isso requer um esforço de autocontenção de todos os Poderes em prol de maior rigor fiscal e renovado apego a conceitos orçamentários menos elásticos. É o que proporemos em relação ao cada vez mais ameaçado instituto da limitação de empenho e movimentação financeira, mais conhecido como contingenciamento.

Como sentenciado por Joseph Schumpeter, um dos fundadores da moderna ciência econômica, em seu artigo *The Crisis of the Tax State*, originalmente publicado em 1918:

> O espírito de um povo, seu nível cultural, sua estrutura social, os feitos que sua política pode preparar – tudo isso e mais está escrito em sua história fiscal, despojada de todas as frases. Aquele que sabe ouvir sua mensagem aqui discerne o trovão da história mundial mais claramente do que em qualquer outro lugar.[3] (Schumpeter, 1991, p. 101; tradução nossa)

Trata-se de uma lição especialmente relevante quando o que está em jogo é a efetiva aplicação das regras fiscais aprovadas, como será estudado adiante.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução: a primeira discorre sobre o contexto da introdução do instrumento da limitação de empenho e movimentação financeira na LRF; a segunda recupera a redação original desse instrumento, a sua evolução e as primeiras propostas de alteração; a terceira trata das propostas de abrandamento do contingenciamento após a sanção da LRF; e a quarta expõe as implicações de eventual generalização do abrandamento almejado. Ao final, temos as nossas conclusões. Para isso, recorrer-se-á a

3 No original: *The spirit of a people, its cultural level, its social structure, the deeds its policy may prepare – all this and more is written in its fiscal history, stripped of all phrases. He who knows how to listen to its message here discerns the thunder of world history more clearly than anywhere else.*(Schumpeter, 1991, p. 101)

uma revisão da legislação aplicável e a uma compilação das mudanças propostas.

2. CONTEXTO

O final da década de 1990 e o início do novo século foram marcados por um esforço significativo de ajuste das finanças públicas brasileiras. Impunha-se fazer com que as esferas federal, estadual e municipal, englobando as respectivas empresas estatais, gerassem, no agregado, superávits primários compatíveis com o crescimento controlado do estoque da dívida pública líquida em relação ao produto interno bruto.

A meta em questão tornou-se um dos pilares do programa de estabilização macroeconômica acordado entre o governo federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI) no contexto da moratória russa, em 1998, e da adoção do regime de câmbio flutuante pelo Brasil juntamente com o sistema de metas de inflação, em 1999.

Para que os superávits previstos fossem obtidos, houve um aumento do esforço arrecadador por parte do governo federal, a prorrogação da contribuição sobre movimentações financeiras e a elevação de alíquotas ou a não atualização da base de cálculo dos tributos existentes. Pelo lado da despesa, adotou-se um controle mais rigoroso dos investimentos e das transferências voluntárias por intermédio dos contingenciamentos.

No que tange aos entes subnacionais, a Lei nº 9.496/1997, a Resolução do Senado Federal nº 78/1998 e votos do Conselho Monetário Nacional (CMN) proporcionaram o marco legal para o estímulo ao saneamento das finanças dos entes em questão, pois esses dispositivos impunham condições para que as dívidas passadas fossem renegociadas e para que os novos créditos fossem assumidos.

Outros normativos de suma importância para o ajuste foram as já citadas Leis Camata I e II, que impunham limites aos gastos com pessoal dos governos federal, estadual e municipal.

Faltava, porém, um instrumento legal que articulasse todas as restrições em um todo integrado e coerente, que alcançasse cada um dos

Poderes e fornecesse uma sinalização de longo prazo para a sociedade. Foi com este intuito que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) foi aprovada.

A nova lei reforçava a competência do Ministério da Fazenda para controlar o endividamento de estados e municípios e aumentava a transparência dos demonstrativos orçamentários e financeiros de todas as esferas de poder, aplicando sanções sempre que as condições estipuladas não fossem observadas.

As normas citadas foram fundamentais para a credibilidade do processo de ajuste fiscal, pois demonstravam que o setor público permanecia solvente segundo uma perspectiva intertemporal, limitando a discricionariedade dos agentes públicos para financiar as suas atividades, por exemplo, por intermédio do imposto inflacionário.

A necessidade de contenção dos gastos públicos, especialmente à luz das incertezas quanto ao desempenho da arrecadação ao longo do tempo, pode resultar, por sua vez, no instrumento do contingenciamento de certos gastos. Esse instrumento está disciplinado no art. 9º da LRF. Neste caso, o Governo Federal impõe limites para as despesas em patamares inferiores aos autorizados pelo Congresso Nacional. Trata-se, portanto, de um bloqueio de dotações orçamentárias autorizadas. De modo mais formal, contingenciamento é assim definido:

> Limitação que atinge as programações aprovadas na LOA em razão da avaliação que o Governo faz periodicamente sobre o comportamento geral das receitas e despesas públicas, considerando ainda uma meta de resultado fiscal anual (chamada de meta fiscal, prevista na LDO). Normalmente, em razão dessas avaliações periódicas, o Poder Executivo edita decreto limitando a execução das despesas discricionárias autorizadas na LOA (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros para o pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. A obrigatoriedade de proceder-se a essa limitação também se estende aos demais Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, nos termos estabelecidos na LDO (Contingenciamento, 2020).

No intuito de garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos nas LDOs e de controlar os gastos, a administração pública, em atendimento aos arts. 8º, 9º e 13 da LRF, faz a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de superávit primário.

Em caso de frustração na arrecadação da receita prevista ou de aumentos nas despesas obrigatórias, comprometendo o alcance das metas fiscais, faz-se o ajuste entre receita e despesa. A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais Poderes, de acordo com as regras fixadas pela LDO. No âmbito do Executivo, esse decreto é conhecido como decreto de contingenciamento, normalmente detalhado por portaria ministerial, evidenciando os valores autorizados para movimentação e empenho e, bem como para pagamentos no decorrer do exercício. Os objetivos desse mecanismo são:

a) estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;

b) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo;

c) cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e

d) assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionando o cumprimento da meta de resultado primário. (Brasil, 2019)

Convém frisar que o equilíbrio entre receitas e despesas no momento da execução orçamentária já constava na Lei nº 4.320/1964, que previa a necessidade de estipular cotas trimestrais das despesas destinadas a cada unidade orçamentária. Esse mecanismo foi aperfeiçoado pela LRF, que determina a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, bem como a fixação das metas bimestrais de arrecadação, no prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos.

3. ORIGEM

O ponto de partida da LRF foi a Mensagem do Presidente da República nº 485, de 13 de abril de 1999. A proposta recebeu, na Câmara dos Deputados, a designação de Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 18/1999 (Brasil, 2009). Após extensas modificações, ela foi recebida pelo Senado Federal no ano seguinte, onde passou a tramitar com a designação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 4/2000 – Complementar.

A proposta do Poder Executivo previa, na seção sobre as medidas aplicáveis nos casos de descumprimento das normas próprias (Seção VII do Capítulo IV do Título II), a seguinte medida de controle dos gastos públicos:

> **Art. 47.** Promover-se-á um corte automático de despesa, em cada ente da Federação, na proporção necessária ao cumprimento das metas para o exercício financeiro fixadas no anexo de política fiscal da respectiva lei de diretrizes orçamentárias, sempre que, durante sua execução orçamentária, estimar-se que o resultado entre receita e despesa ficará inferior, ou o montante da dívida superior, ao que tiver sido preestabelecido.
> § 1º Para fins do disposto neste artigo, entende-se por corte automático de despesa a aplicação de redução linear sobre os saldos das dotações orçamentárias das despesas de todos os Poderes, no montante necessário para que as metas sejam atingidas.
> § 2º Não serão objeto de corte automático as despesas a que se referem as alíneas *a* a *d*, do inciso I, do § 2º, do art. 38.
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias poderá determinar a aplicação diferenciada do percentual de corte automático, de acordo com as prioridades das despesas, bem assim isentar de corte automático outras despesas, desde que, em todos os casos, o montante global das dotações cortadas automaticamente seja suficiente para reduzir a despesas fixada no Orçamento, ou o montante da dívida, de modo a que o resultado final atenda às metas preestabelecidas no anexo de política fiscal.

Note-se que ainda não havia alusão ao instrumento da limitação de empenho e movimentação financeira. Denominava-se o ajuste pretendido de corte automático de despesa. Os dispêndios listados no art. 38, § 2º, inciso I, alíneas *a* a *d*, a seu tempo, eram:

a) a repartição constitucional ou legal de tributos;
b) a remuneração do pessoal, bem como os respectivos encargos sociais obrigatórios;
c) os benefícios e prestações pecuniárias continuadas do regime geral de previdência social, da assistência social e do programa do seguro-desemprego, bem como à manutenção, no sistema único de saúde, do que seja considerado essencial à prestação de assistência médico-hospitalar; e
d) o serviço da dívida.

Esses eram os gastos que se pretendia excepcionalizar, em bases permanentes, do referido corte automático. A respeito do controle almejado, a Exposição de Motivos Interministerial nº 106/MOG/MF/MPAS, de 13 de abril de 1999, subscrita pelos Ministros Pedro Parente, Pedro Sampaio Malan e Waldeck Ornelas, sustentava o que segue:

> [...] ao final do Título II são enunciadas as providências a serem tomadas nos casos em que se verificar descumprimento das normas ou desvios injustificados e reiterados em relação aos objetivos e metas da política fiscal, bem como definidos os dispositivos de correção e as sanções e penalidades de natureza institucional.

A denominação limitação de empenho e movimentação financeira surgiu no decorrer da tramitação do PLP nº 18/1999, cuja relatoria coube ao deputado Pedro Novais (PMDB/PB)[4]. O Substitutivo aprovado pela Câmara, posteriormente endossado pelo Senado, com algumas emendas

4 Informaremos o partido e o estado dos parlamentares citados no intuito de destacar a diversidade de posicionamentos nas várias agremiações e regiões. O partido em questão é aquele a que pertencia o parlamentar no momento do ato analisado

de redação, e sancionado pelo Presidente da República, com vetos pontuais, assim disciplinou a matéria:

> **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 subsequentes, 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.

Consequentemente, adotou-se uma redação bastante estrita, alcançando os três Poderes e delegando às LDOs a fixação dos critérios para os contingenciamentos, inclusive no que tange às eventuais exceções. De forma permanente, foram salvaguardadas apenas as obrigações constitucionais e legais. Trata-se de obrigações cuja existência independe da lei orçamentária, amparadas em normas legais próprias ou relações contratuais. Não fosse assim, a LRF estaria solapando a primazia que ela mesma atribuiu às LDOs. Nesse sentido, a alusão ao pagamento da dívida pública deve ser entendida como tendo caráter estritamente descritivo (exemplificativo). Em sua análise, o Relator destacou o que segue:

> A lei de diretrizes orçamentárias da União passou, a partir deste ano, a fixar o resultado primário da execução orçamentária. Estamos generalizando, de forma aperfeiçoada, este procedimento para todos os entes da Federação (art. 4º, § 1º). Além disso, a LDO disporá, por exemplo, sobre: a) critérios e forma de limitação [d]e empenho, dis-

> ciplinando, em lei, quando e de que forma a execução orçamentária será restringida; [...]
> A LDO ganha novo papel como instrumento de planejamento por conter, doravante, Anexo abrangendo metas anuais para receitas, despesas, resultados fiscais e montante da dívida, todos consistentes com os objetivos de política econômica (§ 1º).
> [...]
> Introduzimos importantes normas de gestão com relação à execução orçamentária (arts. 8º e 9º). Por exemplo, colocamos como estágio inicial a elaboração, pelo Poder Executivo, de programação financeira adequada, que leve em conta eventuais desvios entre receitas e despesas, fixando para tanto o prazo de 30 dias. Acrescentamos que, a qualquer tempo caso a receita não se comporte como o previsto e ameace o atingimento dos resultados fiscais, os Poderes, segundo os critérios da LDO, limitar-se-ão no empenho e na movimentação financeira, antes que os comprometimentos se tornem excessivo. Quanto a este procedimento inovamos em relação ao projeto, que previa corte automático e linear, pelo Poder Executivo, em dotações de todos os Poderes.
> [...]

Houve, porém, várias tentativas, ainda no decorrer da gestação da LRF, de abrandar os termos do contingenciamento pretendido. Destacam-se as Emendas nºs 15 e 50, de autoria dos deputados João Fassarella (PT/MG) e Luiz Salomão (PDT/RJ), e a Emenda nº 6, de autoria do senador José Eduardo Dutra (PT/SP). A primeira equiparava os gastos com saúde, educação, seguridade social, reforma agrária e desenvolvimento regional a obrigações independentes da programação orçamentária, ao mesmo tempo em que excluía a alusão ao pagamento da dívida. A segunda limitava-se a efetuar essa última exclusão. A terceira procedeu da mesma maneira que a primeira com relação aos gastos com segurança pública, saúde, educação, cultura, desporte e direitos de crianças e adolescentes, e com o pagamento da dívida. Desconsiderou-se que a expressão financeira das primeiras obrigações, diferentemente da dívida pública, é resultado direto da lei orçamentária a ser aprovada pelo próprio Congresso Nacional.

Assim, as três emendas trataram a alusão à dívida como taxativa, de tal forma que a sua exclusão do rol de exceções autorizaria por si só a incidência da limitação de empenho, independentemente dos seus efeitos sobre o perfil de crédito do setor público e, consequentemente, sobre as condições do seu contínuo refinanciamento.

A Emenda nº 83, de autoria do deputado Sérgio Miranda (PCdoB/MG), é contraexemplo importante, pois propunha a supressão da alusão à dívida exatamente pelo motivo oposto. Segundo ele, *"essas despesas já estão incluídas entre as obrigações dos entes públicos devedores, sendo nulas e ilícitas se assim não for"* (Miranda, 2000, p. 22.555). Há aqui o correto entendimento de que as obrigações salvaguardadas são aquelas que independem da programação orçamentária para a sua constituição. Ainda assim, a título exemplificativo, manteve-se a redação adotada pelo Relator.

Esse entendimento, porém, acabou enfraquecido com a Lei Complementar nº 177/2021, que incluiu entre os gastos ressalvados os relativos *"à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade"*. Alonga-se o rol de exceções, que assim deixou de ser descritivo (exemplificativo) e passou a ser prescritivo (taxativo)[5], isentando um conjunto específico de dotações orçamentárias do controle anual por parte das LDOs. Com isso, legislaturas passadas acabam impondo as suas preferências às legislaturas futuras, limitando a capacidade destas de arbitrar, conjunturalmente, as prioridades orçamentárias de cada exercício.

A mudança introduzida em 2021 resultou do PLP nº 135/2020, de autoria do senador Izalci Lucas (PSDB/DF). Ele foi aprovado pelas duas Casas e posteriormente sancionado, não obstante o PLP nº 358/2017, com objetivo similar, de autoria do deputado Daniel Vilela (PMDB/GO), tenha sido arquivado pela Câmara em 2019.

---

5 Ambiguidade similar já pautou diversas decisões judiciais, tais como os Recursos Extraordinários nº 1.317.786 (aposentadoria por invalidez), 784.439 (incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza) e 656.860 (tributação por contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico), e além da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.193 (cobertura dos planos de saúde).

4. PROPOSTAS

Com efeito, houve várias tentativas de abrandamento do instituto do contingenciamento. Levantamento efetuado nos sites da Câmara e do Senado apontou 62 proposições (vide Anexo 1), entre arquivadas e ainda tramitando, ampliando o rol de dispêndios não submetidos ao contingenciamento, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 – Proposta de Abrandamento do Instituto do Contingenciamento

Casa	Tramitando	Arquivados	Total
Câmara	30	8	38
Senado	8	17	25
Total	38	25	63

Fonte: Núcleo de Suporte Técnico Legislativo da Consultoria Legislativa do Senado Federal (NSTLEG/Conleg/SF).

O PLP nº 143/2019, de autoria do deputado Marcos Pereira (PRB/SP), que resguarda as despesas do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), já foi aprovado pela Câmara e aguarda apreciação pelo Senado. Já neste último, os PLPs nº 91/2023 e 77/2023, de autoria dos senadores Tereza Cristina (PP/MS) e Hamilton Mourão (Republicanos/RS), que salvaguardam as despesas com ações relacionadas à defesa agropecuária e aquelas aprovadas pelo conselho gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), já estão prontos para serem apreciados pelo Plenário, contando com pareceres favoráveis. Obviamente, a generalização desse procedimento implicaria a própria extinção do contingenciamento.

Não obstante, também o Senado rejeitou o PLS nº 298/2007 – Complementar[6], de autoria do senador Marcelo Crivella (Republicanos/RJ), que propunha a simples extinção do instituto do contingenciamento. Como argumentado pelo relator, o senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES):

> [...] o contingenciamento é uma prática inerente ao caráter autorizativo da lei orçamentária, consagrado pela Lei nº 4.320, de 1964. Assim, trata-se de prática anterior à promulgação da LRF, que tão-somente a disciplinou. Foram resguardadas as obrigações do Estado que independem de inclusão no orçamento, e não poderia ser de outra forma, e aquelas que forem ressalvadas, a cada exercício, pelas LDOs (Brasil, 2016, p. 4).

O PLP nº 23/2003, de autoria do deputado Affonso Camargo (PSDB/PR), e o PLS nº 12/2009 – Complementar, de autoria do senador Raimundo Colombo (DEM/SC), que resguardavam as despesas com emendas parlamentares, são dois outros contraexemplos importantes. Essa política terminou incorporada ao nosso ordenamento legal, não por meio de ajustes na LRF, e sim observando os seus ditames, uma vez que foi incorporada, inicialmente, às LDOs de 2014 e 2015[7]. A sua subsequente perenização, a seu tempo, não se deu por meio de norma complementar, mas por intermédio da Emenda Constitucional nº 86/2015.[8]

---

6 Similar ao PLS nº 222/2001 – Complementar, de autoria do senador Ney Suassuna (PMDB/PB), que foi arquivado em 2007. Importa notar que a proposta de simples supressão do instrumento do contingenciamento foi apresentada menos de seis meses após a sanção da LRF, tramitando, na forma de duas proposições sucessivas, por catorze anos.

7 Leis nº 12.919/2013 e 13.080/2015.

8 Presentemente, o PLP nº 23/2003 consta como pronto para a pauta da Câmara, a despeito da perda de objeto. O PLS nº 12/2000 – Complementar, por sua vez, foi arquivado em 2018.

5. IMPLICAÇÕES

As propostas de abrandamento do instituto do contingenciamento ilustram o principal problema desse tipo de iniciativa: vedado de modo perene o contingenciamento de uma modalidade de despesa, o que impediria que outras despesas buscassem tratamento semelhante? Primeiro, aprova-se, por exemplo, o não contingenciamento dos dispêndios das agências reguladores; em seguida, dos investimentos das forças armadas; depois, dos gastos dos fundos especiais; e assim sucessivamente. O mesmo, portanto, poderia ocorrer com todas as despesas discricionárias remanescentes. Dessa forma, meras alterações da LRF permitiriam que se passasse de um orçamento autorizativo para um impositivo.

Independentemente do mérito dessa transformação, a questão central é avaliar se seria razoável assim proceder sem uma ampla reformulação do ciclo orçamentário brasileiro. Nesse campo, a Constituição Federal requer a edição de normas complementares nas seguintes situações:

a) art. 163: finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização financeira da administração pública, operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União;

b) art. 165, § 9º: exercício financeiro, vigência, prazos e, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual e, além de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos;

c) art. 169: limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Atualmente, essas exigências estão sendo satisfeitas pela LRF, pela Lei nº 4.320/1964, e pelo art. 35, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). As normas em questão definem regras gerais sobre

a estrutura e a aplicação das leis que disciplinam os gastos públicos, todas de iniciativa do Poder Executivo (PPA, LDO e LOA).

A Lei nº 4.320/1964, no art. 22, inciso III, estabelece que a proposta orçamentária deverá ser integrada por tabela com as estimativas de receita e despesa. Assim, a norma que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo estabelece a natureza autorizativa das peças orçamentárias. A alínea *f* do dispositivo mencionado anteriormente é ainda mais clara a esse respeito, ao se referir à despesa prevista para o exercício. O contingenciamento é um desdobramento lógico da situação ora descrita, não tendo exigido previsão legal específica. Afinal, uma vez que o Poder Executivo pode arbitrar que dotações serão efetivamente executadas, será preciso recorrer a ato próprio, como os decretos do Presidente da República. A LRF apenas disciplinou as competências do Governo Federal, inserindo-o em um arcabouço conceitual mais amplo. O mero controle da disponibilidade financeira do setor público federal foi substituído, ao menos idealmente, pela busca do equilíbrio macroeconômico, definido em termos da fixação de metas de superávit primário, do controle da inflação e do monitoramento da razão entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB).

Cabe notar que o debate acerca da natureza do orçamento (autorizativo *versus* impositivo) ganhou novos capítulos com as Emendas Constitucionais nº 100 e 102, ambas de 2019. A primeira incluiu o § 10 no art. 165 da Lei Maior, prevendo que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. A segunda, por sua vez, incluiu o § 11 no mesmo art. 165, prevendo que o dever em questão observará as seguintes limitações:

a) subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

b) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; e

c) aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Embora ainda haja divergências doutrinárias sobre a natureza do orçamento, essas emendas reforçam o princípio de que a execução das despesas primárias discricionárias, como um todo, deve estar sujeita ao cumprimento das metas fiscais ou dos limites de despesa.

Além do já mencionado art. 9º, a LRF disciplina o contingenciamento também no art. 4º, inciso I, alínea *b*, *in verbis*:

> **Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> I – disporá também sobre: [...]
> b) critérios e forma de limitação de empenho [...];

Esse disciplinamento teve dois importantes desdobramentos: se por um lado estendeu aos Poderes Legislativo e Judiciário a obrigação de que contribuam, em alguma medida, para o alcance do equilíbrio macroeconômico, também permitiu que os legisladores definam, por meio das leis de diretrizes orçamentárias, que dotações estarão isentas do risco de contingenciamento.

As obrigações constitucionais e legais, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, foram igualmente resguardadas do risco de contingenciamento. As propostas de abrandamento buscam amparo nessa ressalva, pois as vedações pretendidas constituiriam obrigações legais do poder público. Essa interpretação, entretanto, não deveria prosperar, pois as obrigações resguardadas, como exemplificado pelo pagamento da dívida pública, são aquelas que resultam de uma relação objetiva entre o Estado e o beneficiado, independentes da sua inclusão na peça orçamentária. Pelo princípio da universalidade, elas devem ser necessariamente incluídas. Outros exemplos seriam a despesa com pessoal e os benefícios pagos pela previdência social. São direitos detidos por empresas e cidadãos cujo não pagamento sujeitaria o setor público a sanções como o confisco de receitas e o arresto de bens. Este não é o caso dos gastos das agências reguladoras, dos investimentos das forças armadas ou dos fundos especiais, que existem tão somente em função da sua inclusão no Orçamento Geral da União (OGU). Para essas situações, o caminho a ser seguido para evitar eventuais contingenciamentos é,

na forma da LRF, ressalvá-las por meio de emendas ao anexo específico das LDOs.

Em síntese, o contingenciamento é uma prática inerente ao caráter autorizativo da lei orçamentária, consagrado pela Lei nº 4.320/1964 e pela doutrina do direito financeiro. Assim, trata-se de prática anterior à promulgação da LRF, que tão somente a disciplinou. Foram resguardadas as obrigações do Estado que independem de inclusão no orçamento, e não poderia ser de outra forma, e aquelas que forem ressalvadas, a cada exercício, pelas LDOs. As despesas visadas pelos projetos retromencionados estão entre aquelas cujo correto disciplinamento cabe às normas há pouco citadas, de modo a preservar a capacidade da União de avaliar, a cada orçamento, quais são as suas prioridades e qual é a margem de discricionariedade com que poderá contar.

No intuito de retomar o sentido original da LRF, seria cabível recuperar o teor da emenda proposta pelo então deputado Sérgio Miranda, conferindo ao § 2º do art. 9º da norma em tela um caráter estritamente principiológico, resguardando-se do instituto do contingenciamento tão somente as obrigações constitucionais e legais extra-orçamentárias e aquelas assinaladas pela LDO, na forma da minuta constante do Anexo 2.

Para que haja uma efetiva limitação da discricionariedade do Poder Executivo no campo orçamentário, seria melhor propor uma ampla reformulação dos princípios que norteiam o ciclo orçamentário brasileiro. Isso requer modificações na Constituição Federal ou, no mínimo, na Lei nº 4.320/1964.[9]

No entanto, em um contexto de alto grau de rigidez orçamentária, com despesas discricionárias paulatinamente estranguladas pelos gastos obrigatórios, e recorrentes desequilíbrios entre receitas e despesas primárias, com estas superando aquelas, é duvidoso que este seja o melhor a caminho a ser tomado pelo País na presente conjuntura.

9 Outra opção seria ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra esta norma por não ser compatível com o presente ordenamento constitucional, uma vez que a Carta Magna, no art. 165, § 8º, ao tratar da lei orçamentária anual, refere-se à fixação da despesa e não à sua simples previsão.

6. CONCLUSÃO

O economista Charles Goodhart concluiu, em seu trabalho, que, "quando uma medida se torna uma meta, ela deixa de ser uma boa medida", o que passou a ser conhecido como Lei de Goodhart (Lei [...], c2025). É um alerta contra o foco excessivo em uma única métrica, o que pode levar a consequências indesejadas. Na área de saúde, por exemplo, o foco na redução do tempo de permanência nos hospitais, tomada como um indicador de eficiência e eficácia no tratamento, pode gerar altas prematuras, prejudicando a recuperação dos pacientes, o verdadeiro objetivo da política pública em questão.

No Brasil, corremos o risco de inverter os termos dessa máxima: quando uma meta vira uma medida, ela deixa de ser uma boa meta. Seria o inverso da lição ministrada, a (Lei de Goodhart)$^{-1}$. Com efeito, as metas anuais de superávit primário têm como objetivo controlar o nível de endividamento do setor público. Ou seja, o alvo é a dívida, a meta é o instrumento. No entanto, o que temos visto no debate público é a substituição do alvo pelo instrumento. Assim, a meta passa a ser um fim em si mesmo.

Neste caso, por que não um pequeno ajuste conceitual para liberar recursos para fins julgados meritórios? E, se permitimos um ajuste, por que não dois? E por que não três? Ou quatro? Corre-se, assim, o risco de que o problema que deu origem à meta, a dívida, permaneça inatacado até ser tarde demais.

É fundamental evitar que algo parecido ocorra com o principal instrumento de ajuste das contas públicas ao longo do exercício: um recurso retórico conveniente, mas sem eficácia prática. O contingenciamento é fundamental para que receitas e despesas convirjam para os resultados previstos na legislação, garantindo a sustentabilidade da dívida pública, o que inclusive ganhou status constitucional com a Emenda Constitucional nº 109/2021.

A salvaguarda introduzida pela Lei Complementar nº 177/2021, ao criar precedente para novas exclusões, compromete a higidez do planejamento orçamentário e financeiro do setor público, bem como atenta contra o papel regulamentador das LDOs. Isso deveria servir de alerta para os

problemas associados a uma interpretação demasiado cambiante do § 2º do art. 9º da LRF.

Impõe-se, portanto, reconstruir o edifício interpretativo balizador do instrumento do contingenciamento, assegurando a sua durabilidade e eficácia, o que requer um exercício de autocontenção por partes dos Poderes da República, pautada por uma leitura consequencialista dos riscos envolvidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Assuntos Econômicos. **Parecer nº 500, de 2016.** Brasília, DF: Senado Federal, maio, 2016. Relator Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3839006&ts=1630439500237&disposition=inline. Acesso em: 23 maio. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento.** Brasília, DF: SOF, 2019. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto:cap7. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei Complementar no 18, de 1999.** Brasília, DF: Câmara os Deputados [2009]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38154. Acesso em: 23 maio. 2025.

CONTINGENCIAMENTO. *In:* GLOSSÁRIO **de Termos Orçamentários.** Brasília, DF: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, 2020. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/contingenciamento. Acesso em: 10 mar. 2025.

LEI de Goodhart. *In:* OXFORD **Reference.** Oxford: Oxford University Press, c2025. Disponível em: https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095859655. Acesso em: 10 mar. 2025.

MIRANDA, Sérgio. Emenda n. 83. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 55, n. 80, p. 22555, 6 maio. 2000. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI2000.pdf#page=573. Acesso em: 23 maio. 2025.

SCHUMPETER, Joseph A. **The Economics and Sociology of Capitalism.** Ed. Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press, 1991.

ANEXO 1 - PROPOSTAS DE ABRANDAMENTO DO INSTITUTO DO CONTINGENCIAMENTO

Tramitando na Câmara	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLP 95/2024	Despesas com defesa agropecuária.
PLP 259/2023	Despesas com o financiamento da indústria cinematográfica nacional e custeadas por fundo criado para essa finalidade.
PLP 203/2023	Despesas com a promoção e proteção dos direitos e das garantias para as mulheres.
PLP 156/2023	Despesas voltadas para a redução das desigualdades sociais de raça e gênero.
PLP 126/2023	Despesas do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).
PLP 58/2022	Despesas com cultura custeadas por fundos criados para essa finalidade.
PLP 191/2021	Despesas com bolsas e auxílios em instituições de ensino superior.
PLP 171/2021	Despesas com o pagamento de bolsas de estudos e de pesquisa, e auxílios concedidos pela Capes e pelo CNPq.
PLP 258/2020	Despesas relativas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).
PLP 177/2020	Despesas voltadas a primeira infância.
PLP 30/2020	Despesas com saúde em casos de emergência ou calamidade pública.
PLP 1/2020	Despesas com os programas científicos e tecnológicos da Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
PLP 260/2019	Despesas com educação.
PLP 194/2019	Despesas com pessoal.
PLP 143/2019	Despesas do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).
PLP 78/2019	Despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT).

Tramitando na Câmara	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLP 8/2019	Despesas das universidades públicas federais e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia.
PLP 510/2018	Despesas do Fundo Nacional de Saúde (FNS).
PLP 501/2018	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.
PLP 214/2015	Despesas com saúde e educação.
PLP 17/2015	Despesas com seguridade social sem impedimento de ordem técnica.
PLP 337/2013	Despesas com medidas socioeducativas.
PLP 175/2012	Despesas advindas da reestimativa de despesas obrigatórias.
PLP 73/2011	Despesas com o combate ao uso de drogas e o tratamento de usuários.
PLP 28/2011	Despesas com emendas parlamentares.
PLP 461/2009	Despesas com políticas sociais compensatórias.
PLP 451/2009	
PLP 264/2007	Despesas com ao cumprimento de metas sociais.
PLP 15/2007	Despesas com segurança pública.
PLP 23/2003	Despesas com emendas parlamentares, limitadas a 1% da receita fiscal da União.

Fonte: NSTLEG/Conleg/SF; posição de 10 mar. 2025.

Arquivado pela Câmara	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLP 135/2020	Despesas com inovação e desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade.
PLP 358/2017	Despesas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT).
PLP 244/2016	Despesas dos conselhos tutelares.
PLP 201/2015	Despesas custeadas com receitas próprias.
PLP 208/2012	Despesas com projetos e atividades de defesa agropecuária.
PLP 7/2011	Despesas de custeio das agências regulatórias.
PLP 471/2009	

Arquivado pela Câmara	
PLP 68/2007	Despesas das agências reguladoras.

Fonte: NSTLEG/Conleg/SF; posição de 10 mar. 2025.

Tramitando no Senado	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLP 151/2023	Despesas com o atendimento, a defesa e a proteção das crianças e dos adolescentes custeadas com recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).
PLP 91/2023	Despesas com ações relacionadas à defesa agropecuária.
PLP 77/2022	Despesas aprovadas pelo Conselho Gestor do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).
PLP 200/2021	Despesas com o Programa Cisternas.
PLP 199/2021	Despesas com bolsas e auxílios em instituições de ensino superior.
PLP 133/2021	Despesas com conselhos tutelares.
PLP 59/2021	Despesas para permitir o acesso de alunos e professores da educação básica das redes públicas de ensino à Internet.
PLP 143/2019	Despesas do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

Fonte: NSTLEG/Conleg/SF; posição de 10 mar. 2025.

Arquivado no Senado	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLS 174/2018	Despesas com educação.
PLS 315/2017	Despesas com inovação e desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade.
PLS 594/2015	Despesas com ciência, tecnologia e inovação.
PLS 466/2015	Despesas com convênios, contratos de repasse e termos de parceria.
PLS 295/2014	Despesas da Controladoria-Geral da União (CGU).
PLS 382/2012	Despesas dos fundos públicos.
PLS 591/2011	Despesas com sanidade animal e vegetal.
PLS 21/2011	Despesas com meio ambiente.
PLS 20/2011	Despesas com cultura.

Arquivado no Senado	
Matéria	**Exceção Proposta**
PLS 12/2009	Despesas com emendas parlamentares.
PLS 72/2008	Despesas dos fundos especiais.
PLS 444/2008	Despesas com a área social.
PLS 90/2007	Despesas com segurança pública.
PLS 397/2005	Despesas com equipamentos das forças armadas.
PLS 19/2005	Despesas custeadas por royalties e compensações financeiras, multas e outras receitas próprias das agências reguladoras, e empréstimos obtidos junto a organismos multilaterais.
PLS 150/2005	Despesas voltadas para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
PLS 222/2001	Despesas em geral.

Fonte: NSTLEG/Conleg/SF; posição de 10 mar. 2025.

ANEXO 2 – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera o § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para restabelecer que não serão objeto de contingenciamento tão somente as obrigações constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º. .....

.....

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

..... " (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

CONTINGENCIAMENTO E PROCICLICALIDADE: UM CONVITE À REFLEXÃO PARA APRIMORAMENTOS NA LRF

Fernanda Tercetti Nunes Pereira

Resumo

Este artigo convida o leitor a refletir sobre o mecanismo do contingenciamento de despesas previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), à luz da literatura nacional e internacional acerca de regras fiscais, prociclicalidade e anticiclicalidade. Com o tempo, surgem mudanças e novos desafios, permitindo o desenvolvimento de novas ideias e interpretações, o que imprime a necessidade de reflexão e aperfeiçoamento constantes, inclusive acerca das normas e de suas bases fundantes. Sendo assim, aproveitando este ensejo de comemoração dos 25 anos da LRF, intenciona-se apresentar um olhar sobre esse mecanismo previsto na lei e instigar o debate e a realização de estudos que possam aprimorar e atualizar a lei.

Palavras-chave: regras fiscais; prociclicalidade; anticiclicalidade; LRF; contingenciamento.

1. INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990 houve uma expansão das regras fiscais em diversos países, na tentativa de conter os crescentes déficit e endividamento públicos. Porém, a crise financeira global de 2008 levantou críticas a essas regras, principalmente quanto à sua rigidez e à sua aptidão a produzir prociclicalidade, o que levou a uma revisão e à formulação de novas regras fiscais, voltadas, dessa vez, não só à sustentabilidade fiscal, mas, também, ao crescimento econômico de longo prazo.

No Brasil, a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi um marco na regulamentação das finanças públicas nacionais, fundamentado na responsabilidade fiscal e no equilíbrio das contas públicas.

A lei contempla regras e mecanismos para a promoção do equilíbrio fiscal, sendo um deles a limitação de empenho e movimentação financeira, previsto no art. 9º. Trata-se do mecanismo do contingenciamento de despesas, que é acionado quando verificado, ao final de um bimestre, que o nível de arrecadação de receitas poderá ser insuficiente para o atingimento das metas fiscais. Nesses moldes, o mecanismo tende a induzir prociclicalidade, acentuando os efeitos de recessões econômicas pela redução do gasto diante da queda nos níveis de receita e pelo aumento daquele quando esta volta a crescer.

Neste ensejo de comemoração dos 25 anos da LRF, o presente artigo pretende refletir sobre esse mecanismo a partir da literatura nacional e internacional sobre regras fiscais, prociclicalidade e anticiclicalidade e sugerir algumas alternativas de redução do seu efeito procíclico para uma agenda futura de pesquisa, de modo a avançar no debate sobre a atualização e o aprimoramento da lei.

Para esse intuito, o artigo está dividido em cinco seções, sendo esta introdução a primeira delas. A segunda seção discorrerá sobre regras fiscais, prociclicalidade e anticiclicalidade; a terceira, trará informações sobre a concepção da LRF no Brasil, enquanto regra fiscal, e sobre o mecanismo do contingenciamento de despesas; na quarta, será feita uma reflexão acerca do contingenciamento, à luz das informações e considerações feitas nas seções anteriores e serão apresentadas sugestões que busquem reduzir o efeito procíclico do contingenciamento para nortear futuras pesquisas. Por fim, são tecidas as considerações finais.

2. REGRAS FISCAIS, PROCICLICALIDADE E ANTICICLICALIDADE

Alcalde *et al.* (2024, p. 2) informam que as regras fiscais impõem uma restrição permanente à política fiscal, por meio do estabelecimento de limites quantitativos para agregados orçamentários ou de regras de procedimento orçamentário, visando, principalmente, promover a disciplina fiscal e evitar comportamentos orçamentários insustentáveis. Para Sutherland, Price e Joumard (2005, p. 7), essas regras podem ser vistas como um conjunto de restrições institucionais sobre a discricionariedade dos responsáveis políticos na tomada de decisões.

De maneira geral, o principal objetivo dessas regras é o de promover a sustentabilidade fiscal, mas elas também permitem fomentar a estabilidade e o crescimento econômico e melhorar a alocação de recursos, ou evitar mudanças drásticas na composição do orçamento. Existem *trade-offs* na seleção das regras fiscais, sendo o desenho delas uma escolha política que pode favorecer um ou mais desses objetivos em detrimento de outros (Oliveira, 2025, p. 6).

Esses objetivos podem ser alcançados por meio de vários tipos de regras fiscais, dentre elas as regras de resultado, as regras de dívida (ou de restrições de endividamento) e as regras de gasto, que visam limitar o seu crescimento.[1] Economias que priorizam a responsabilidade e a sustentabilidade fiscais, como a Zona do Euro e a Espanha, implementam tipos variados de regras fiscais, por entenderem que a combinação delas potencializa os seus efeitos benéficos individuais (Alcade *et al*, 2024, p.3).

1 Em síntese, as regras de resultado impõem limites ao déficit ou exigem superávits para controlar a dívida. Já as regras de dívida estabelecem limites numéricos para a dívida pública (em percentual da receita ou do PIB, em regra), para manter a sustentabilidade fiscal a longo prazo. As regras de gasto, por sua vez, limitam o crescimento do gasto público, geralmente em relação ao crescimento do PIB ou das receitas (Oliveira, 2025, p. 7-8).

Considerando que o gasto público é uma variável de controle da economia, as regras de gasto podem aumentar ou reduzir a prociclicidade[2,3]. Segundo Manescu e Bova (2020, p. 6), as regras de gasto têm o condão de influenciar a estabilidade do orçamento (e da economia) ao longo dos ciclos econômicos, reduzindo a prociclicalidade do gasto e, assim, evitando o seu aumento em períodos de expansão da economia e a sua redução em períodos de recessão econômica.

As regras fiscais começaram a ser implementadas no século passado. Após longo período de ampla disponibilidade financeira e baixo custo de endividamento, revertido no final dos anos 1970, vários países começaram a acumular dívida pública em patamares cada vez maiores. Países em desenvolvimento e países subdesenvolvidos lidaram com o alto volume de endividamento externo ou por meio da renegociação, no caso brasileiro, ou pela remissão das dívidas, nos casos mais graves de países subdesenvolvidos (Lima, 2021, p. 104-105).

Diante desse cenário, a preocupação com o equilíbrio fiscal e com o controle do endividamento ganhou destaque no mundo. A disciplina da gestão fiscal, por meio de regras fiscais, foi a estratégia adotada para tal intuito, levando à ampliação da juridicização das finanças públicas[4], em especial quanto ao controle do déficit e do endividamento públicos

---

2 Regras fiscais podem induzir prociclicalidade ou anticiclicalidade. A prociclicalidade é verificada quando, em momentos de baixa da economia, a regra tende a promover ajustes fiscais de caráter recessivo para compensar a queda cíclica das receitas, e, em momentos de alta da economia, ela tende a estimular o aumento dos gastos públicos (Blanchard; Giavazzi, 2004, *apud* Santos; Guedes, 2020, p. 36). Por outro lado, a anticiclicalidade se verifica quando, em períodos recessivos, as regras estimulam a elevação dos gastos públicos ou a diminuição dos tributos ou, ainda, uma combinação desses dois (Santos; Guedes, 2020, p. 25).

3 Oliveira (2025, p. 8) explica que as regras de gasto podem não controlar diretamente o resultado fiscal ou os níveis de dívida, já que, muitas vezes, não levam em consideração as variações nas receitas. Por isso, para complementar sua eficácia e evitar efeitos procíclicos, as regras de gasto costumam ser integradas a regras de resultado ou de dívida, o que ajuda os governos a manter uma gestão fiscal equilibrada e sustentável a longo prazo.

4 De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2009, pelo menos 80 (oitenta) países adotavam regras fiscais nacionais ou supranacionais (International Monetary Fund, 2009, p. 3).

(Lima, 2021, p. 104-105)[5]. Soma-se a isso o fenômeno da financeirização da riqueza global a partir dos anos 1980, que trouxe mudanças no papel do estado e nas formas de articulação das finanças e do setor produtivo (Boscatti, 2010, p. 25).

Observam-se duas gerações de regras fiscais: as de primeira geração, voltadas à promoção da sustentabilidade fiscal a longo prazo, embora tenham demonstrado efeitos procíclicos; e as de segunda geração, implementadas em muitos países após a crise financeira global de 2008, que, além de visar à sustentabilidade fiscal, também buscam proteger o crescimento econômico de longo prazo (Alcade *et al*, 2024, p.1).

As regras fiscais de primeira geração focavam na redução do déficit público e na garantia da sustentabilidade da dívida pública com vistas à estabilidade econômica, alinhadas à tese da contração fiscal expansionista[6]. Porém, os resultados almejados com a implementação dessas regras apresentaram dificuldades de concretização, levantando debates acerca da austeridade e do desenho do regime fiscal, que revelavam um caráter procíclico e não propenso à realização de investimentos (Lopreato, 2022, p.2).

Com a crise mundial de 2008, vários países utilizaram a política fiscal para mitigar os efeitos daquele cenário adverso sobre as respectivas economias. Além disso, passaram a adaptar as regras fiscais então em vigor para contornar a sua rigidez diante da necessidade de adoção de políticas fiscais anticíclicas (Dweck; Teixeira, 2017, p. 5).

---

5 Países como Estados Unidos, Alemanha, Inglaterra e Nova Zelândia e, na América Latina, Argentina, Chile, México e Brasil adotaram leis de responsabilidade fiscal visando ao controle das despesas e do endividamento e ao equilíbrio fiscal. Destaca-se que a adoção de regras de responsabilidade fiscal na América Latina foi pressionada por instituições financeira internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD), como contrapartida aos acordos financeiros firmados pelos países latinos com essas entidades (Abraham, 2021, p. 8).

6 A tese da contração expansionista entende que o aumento do gasto público tende a gerar expectativas de elevação da carga tributária no futuro, o que pode reduzir os investimentos dos agentes privados e desacelerar a economia. Por outro lado, de acordo com a referida teoria, uma política fiscal austera compromissada com a sustentabilidade da dívida pode impactar positivamente a expectativa dos agentes econômicos, elevando os investimentos e o crescimento da economia (Dweck; Teixeira, 2017, p. 4).

Sucederam-se, então, as regras fiscais de segunda geração, desenhadas para permitir a flexibilização da ação fiscal e a anticiclicalidade, acomodando o aumento do gasto público em tempos de crise econômica[7]. Esta nova geração de regras combina metas fiscais de curto prazo mais flexíveis – por meio da previsão de cláusulas de escape, que permitem a atuação fiscal do governo em momentos de desaceleração econômica – com medidas que visam garantir a sustentabilidade da dívida no médio e no longo prazos, como a limitação do gasto público e da trajetória da dívida pública (Dweck; Teixeira, 2017, p. 5).

Para Ardanaz *et al.* (2020, p. 2), um forte compromisso com a disciplina fiscal, por meio de regras fiscais, geralmente custa uma menor adaptabilidade a choques econômicos. Uma das críticas às regras fiscais diz respeito às disfunções que elas geram na economia, sendo uma delas a sua frequente natureza procíclica, uma vez que, em momentos de recessão econômica, elas obrigam o corte de gastos e, em períodos de expansão, estimulam o gasto público, gerando pressões inflacionárias. Em resposta a isso, muitos países têm buscado tornar seus arcabouços fiscais mais flexíveis, incorporando elementos como metas fiscais ciclicamente ajustáveis (Chernavsky, 2022, p. 226).

Allen Schick (2010 *apud* Lima, 2021, p. 223) informa que os regimes fiscais tendem a apresentar prociclicalidade no tocante às despesas discricionárias, em especial às relativas a investimentos públicos. Segundo o autor, esse é um padrão verificado principalmente em países de renda baixa e média, que é subjacente à instituição das regras fiscais e por elas agravado[8].

---

7 A título de curiosidade, Lopreato (2022, p. 2) informa os esforços de teóricos na elaboração de um *fiscal policy framework* de médio prazo que possa assegurar a sustentabilidade da dívida pública e, ao mesmo tempo, manter o atendimento às crescentes demandas da economia em tempo de crise.

8 De acordo com o autor, em países de renda baixa ou média, esse padrão é agravado pelas regras fiscais, cujo efeito é a instabilidade do financiamento de investimentos públicos, o que acaba encarecendo projetos, retardando os benefícios esperados e prejudicando o planejamento público e o privado, pois, muitas vezes, os agentes econômicos baseiam suas escolhas de investimento nas expectativas de expansão da infraestrutura pública e de outros efeitos econômicos associados (Schick, 2010, apud Lima, 2021, p. 223).

Estudos apontam que o caráter procíclico das políticas fiscais tem efeito adverso sobre o crescimento econômico de longo prazo (López Velandia; López-Guio, 2019). Nesse sentido, após a crise de 2008, o mundo passou a demandar o aperfeiçoamento dos regimes fiscais, visando, em especial, dotá-las de maior flexibilidade, tanto para permitir uma maior adaptabilidade aos choques econômicos, quanto para lidar melhor com as oscilações normais do ciclo econômico (Wyplosz, 2012, *apud* Lima, 2021, p. 222).

Por exemplo, Bova *et al.* (*apud* Ardanaz *et al.*, 2020, p. 6), ao analisarem regras de segunda geração, como as regras com metas ajustadas ciclicamente ou cláusulas de escape bem definidas, constataram que elas contribuíram para reduzir a prociclicalidade nos países em desenvolvimento.

O novo paradigma fiscal que surge depois de 2008 parece combinar disciplina e flexibilidade fiscais, no sentido em que "a disciplina contribui para a flexibilidade, criando as condições objetivas e subjetivas para que os governos possam efetivamente colocar em prática políticas discricionárias anticíclicas quando necessitem e, principalmente, evitar reações procíclicas" (Gobetti; Gouvêa; Schettini, 2010, p. 8). Isso porque as medidas fiscais anticíclicas neutralizam os efeitos dos ciclos econômicos – como, por exemplo, o aumento do gasto público em momentos de recessão – para ajudar a estimular a recuperação econômica (Counter, 2021)..

Logo, as regras fiscais devem impor restrições duradouras à política fiscal, zelando para que não sejam excessivamente rígidas e, sim, flexíveis o bastante para permitir a sua adaptabilidade às oscilações dos ciclos econômicos, com foco na sustentabilidade de longo prazo.

3. A LRF E O CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Conforme visto na seção anterior, após um grande período de disponibilidade financeira e custo de endividamento baixo, os países passaram a acumular dívidas em patamares crescentes e a enfrentar dificuldades para honrar seus compromissos. Nesse contexto, a busca por equilíbrio fiscal e controle da dívida pública ganhou relevância, por meio da disciplina

normativa da gestão fiscal. Logo, houve a ampliação da juridicização das finanças públicas e diversos países passaram a adotar regras fiscais.

Muitos países desenvolvidos adotaram regimes fiscais nacionais, os quais influenciaram a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira. Dentre eles pode-se destacar a Nova Zelândia, cujo *Fiscal Responsibility Act,* de 1994, foi fonte principiológica de transparência fiscal para a LRF, e os Estados Unidos, cujo *Budget Enforcement Act,* de 1990, inspirou a positivação de mecanismos de correção e de prevenção de desvios na legislação brasileira (Abraham, 2021, p. 11).

No Brasil, a financeirização[9] da economia brasileira na década de 1990 alterou o papel e os objetivos da política fiscal: a expansão dos gastos em prol do crescimento deu lugar à busca da credibilidade da economia nacional para ampliar a confiança dos investidores estrangeiros, visando ao controle do endividamento público e à rentabilidade dos ativos financeiros (Boscatti, 2010, p.25).

Outros fatores internos da época também foram determinantes na estruturação do regime jurídico fiscal pátrio, como a estabilização monetária alcançada com o Plano Real, que permitiu o controle da inflação – que antes chegava a níveis estratosféricos –, explicitando os déficits estruturais e aumentando o endividamento público (Lima, 2021, p. 107).

---

9 A financeirização é o fenômeno do capitalismo contemporâneo caracterizado por um padrão de funcionamento das economias onde a acumulação de riquezas desenvolve-se, de forma preponderante, por canais financeiros e não através das atividades diretamente produtivas, como a agricultura, o comércio a indústria (Bruno, 2011). Com a globalização financeira e a liberalização dos mercados, o desenvolvimento das atividades foca, predominantemente, a geração de valor para os acionistas de empresas (Salama, 2014, *apud* Cardoso Junior, 2022, p. 288, nota de rodapé). De acordo com Carvalho, Miranda e Gamb (2017, *apud* Cardoso Junior, 2022, p. 288, nota de rodapé), no Brasil, o processo de financeirização passa pelo Estado, por meio do endividamento público, que é o principal eixo de acumulação do rentista-prestamista no país. Os autores informam que esse processo se intensificou a partir dos anos 2000, com a manutenção de taxa de juros elevadas e com a consequente transferência de riqueza aos detentores da dívida pública viabilizada pelo aumento dos gastos financeiros. Nessa ótica, os autores entendem que "os ajustes fiscais acabam por visar aos anseios dos credores do Estado e não necessariamente garantir o financiamento dos gastos sociais e do investimento público." (Carvalho, Miranda e Gamb, 2017, *apud* Cardoso Junior, 2022, p. 288, nota de rodapé).

Além disso, em 1999 o país adotou o regime de metas de inflação – em substituição à âncora cambial[10] – e o controle da demanda agregada passou a ser o principal mecanismo de controle inflacionário. Com isso, a geração de superávits primários – que reduzem a demanda agregada – ganhou destaque na estratégia de controle da inflação (Afonso; Junqueira, 2008, p. 14).

Nesse período, o Brasil teve diversos programas econômicos, leis e emendas constitucionais promulgadas relativas à política de ajustes fiscais, dentre eles a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal[11]. Com foco na limitação do gasto, do endividamento público e da concessão de benefícios fiscais, a lei visou garantir a disciplina fiscal e a transparência, com o objetivo de promover o crescimento econômico de forma sustentável, para propiciar o investimento, a geração de empregos e a prosperidade no longo prazo (Oliveira, 2025, p. 15-16).

A elaboração da LRF se baseou em quatro modelos internacionais: i) o Fundo Monetário Internacional (FMI); ii) o *Fiscal Responsability Act,* de 1994, da Nova Zelândia; iii) as regras para ingresso e participação na Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e iv) o *Budget Enforcement Act,* de 1990, que estabelece mecanismos de controle do déficit público para o governo federal e as normas de gestão fiscal dos Estados Unidos (Abraham, 2021, p. 11).

Em seus dispositivos iniciais, a lei informa que uma gestão fiscal responsável pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas

10 O Plano Real estabelecia uma política monetária rígida de alto custo, que consistia na fixação de altas taxas reais de juros para atrair divisas e, logo, garantir a estabilidade da cotação do real perante o dólar, ancorando, assim, as expectativas inflacionárias (Lima, 2021, p. 107).

11 A Exposição de Motivos nº 106/1999, que encaminhou o Projeto de Lei Complementar nº 18 (PLP nº 18/1999), que, por sua vez, deu origem à LRF, continha os seguintes dizeres: "Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilização Fiscal – PEF apresentado à sociedade em outubro de 1998. E que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia" (Brasil, 1999, p. 10145)..

públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como e a obediência a limites e condições relativos à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, 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 (art. 1º, § 1º, da LRF).

Visando garantir o alcance dos resultados fiscais estabelecidos e a manutenção da estabilidade e do equilíbrio fiscal, a LRF estabeleceu mecanismos para neutralizar riscos e reconduzir os desvios às balizas traçadas. Um deles é a limitação de empenho de despesas discricionárias, quando verificada a frustração de arrecadação de receitas, mecanismo que tem origem no *Sequestration*[12] previsto no *Budget Enforcement Act* norte-americano (Abraham, 2021, p. 12-13).

O mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira, comumente denominado de contingenciamento de despesa, está previsto no artigo 9º da lei:

> **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 subsequentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

12 De acordo com o Serviço de Pesquisa Congressual norte-americano (*Congressional Research Service* – CRS), "'Sequestro' é um processo de reduções automáticas e, em grande parte, proporcionais de gastos, por meio do qual os recursos orçamentários são cancelados de forma permanente para garantir o cumprimento de determinadas metas de política orçamentária. Esse mecanismo foi autorizado pela primeira vez pela Lei de Controle do Orçamento Balanceado e de Emergência para Déficit de 1985 [...]. Na década de 1990, o sequestro foi utilizado para impor limites legais aos gastos discricionários e como exigência do regime "*pay-as-you-go*" (PAYGO) sobre despesas diretas e legislação tributária. [...] Mais recentemente, sob a Lei de Controle Orçamentário de 2011 [...], o sequestro foi vinculado à aplicação de novos limites legais aos gastos discricionários e ao cumprimento da meta orçamentária estabelecida para o Comitê Conjunto de Redução do Déficit" (SPAR, 2013, *apud* Abraham, 2021, p. 141, tradução nossa).

> § 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, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

Não estão sujeitas a contingenciamento as despesas constitucionais e legalmente obrigatórias, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade[13] e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias, conforme o disposto no § 2º do mesmo artigo[14].

Trata-se, pois, de uma técnica orçamentária para conformação das receitas estimadas e das despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual consta uma estimativa dos valores que serão arrecadados ao longo do exercício, que serve de parâmetro quantitativo para que o governo fixe as despesas para o ano.

Por mais que a estimativa das receitas seja feita em observância a normas técnicas e legais, com base em parâmetros e indicadores macroeconômicos[15] e que haja a expectativa de que o orçamento aprovado seja cumprido, não há certezas de que a arrecadação ocorrerá conforme

---

13 Destaca-se que a Lei Complementar nº 177/2021 incluiu essas despesas com inovação e desenvolvimento científico e tecnológico também como ressalvadas do contingenciamento.

14 Interessante discussão sobre o tema do contingenciamento de despesas discricionárias consta no capítulo deste livro intitulado "Prescrição versus descrição no contingenciamento de despesas públicas".

15 Lei Complementar nº 101/2000, art. 12. "As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante 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." (Brasil, 2000).

estimado. É nesse caso, quando há indícios de que pode ocorrer frustração na arrecadação de receitas, que a LRF prevê o acionamento do mecanismo do contingenciamento.

O contingenciamento consiste na suspensão momentânea de empenho de despesas discricionárias autorizadas na LOA quando verificado, ao final de um bimestre[16], que as receitas efetivamente arrecadadas estão em patamar inferior ao das estimativas iniciais, podendo afetar o cumprimento das metas de resultado fiscal. A suspensão é momentânea porque, caso verificada reversão na tendência de frustração da arrecadação, as limitações são liberadas, na mesma proporção do restabelecimento da arrecadação da receita prevista, conforme prevê o § 1º do artigo 9º.

Na visão de Scaff (2019), a finalidade do contingenciamento está voltada ao "*cumprimento das metas estabelecidas para o pagamento da dívida pública*, o qual, se ameaçado pela queda na arrecadação, pode ensejar o contingenciamento, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias".

A doutrina jurídica coloca que o contingenciamento é uma obrigação legal do gestor público, não se sujeitado à sua discricionariedade[17] (Abraham, 2019). Nas palavras do professor Regis de Oliveira (2010, p. 306), "[...] uma vez que ocorridos os pressupostos de sua emanação, deve advir o ato de restrição à despesa. Restabelecendo-se a receita, libera-se o gasto [...]. Sendo assim, é imperioso o contingenciamento de despesas, quando não atingidas as metas."

Nota-se que a LRF considera as metas de resultado fiscal tão relevantes que impõe consequências jurídicas ao mero risco do seu descumprimento: o acionamento do mecanismo do contingenciamento, sob pena

16 A verificação do nível de arrecadação das receitas é feita por meio do Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/13.

17 Reforça o caráter obrigatório do contingenciamento a previsão do seu descumprimento na Lei nº 10.028/2000 como infração administrativa contra as leis de finanças públicas, sujeitando o agente administrativo ao pagamento de multa, nos termos do art. 5º, inciso III e § 1º, da citada norma.

incorrer em infração administrativa, com imputação de multa caso o agente público deixe de acioná-lo.

4. CONTINGENCIAMENTO E PROCICLICALIDADE: UM CONVITE À REFLEXÃO

Conforme já mencionado, a crise financeira global de 2008 trouxe à tona questões em torno do modelo de regras fiscais em voga no mundo até então. Instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram a rever suas posições sobre a rigidez das regras concebidas na década de 1990 e, também, sobre o papel da política fiscal na crise (Dwed; Teixeira, 2017, p. 3).

No Brasil, a LRF representa um marco na regulamentação das finanças públicas nacionais, estabelecendo um conjunto de regras voltadas à responsabilidade fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, tendo como diretrizes fundamentais o planejamento e a transparência das informações sobre a gestão dos recursos.

Concebida nos anos 2000, essa lei apresenta características das regras fiscais de primeira geração: austeridade no controle dos gastos públicos com o foco na redução do déficit público e na garantia da sustentabilidade da dívida pública com vistas à estabilidade econômica. Porém, a experiência mostrou que esse modelo é insuficiente em momentos de baixa na economia.

O regime da LRF não apresenta a flexibilidade necessária para lidar com as oscilações ordinárias do ciclo econômico, já que prevê mecanismos de ajuste procíclicos que tendem a acentuar a desaceleração da economia, além de não dispor sobre medidas que permitam a constituição de reservas na fase ascendente do ciclo (Lima, 2021, p. 224).

Nesse sentido, o contingenciamento é um mecanismo que tende a induzir prociclicalidade, pois, por um lado, obriga a suspensão da realização do gasto público quando verificado que a frustração das receitas no bimestre pode prejudicar o cumprimento das metas fiscais e, por outro lado, permite a realização do gasto quando a arrecadação volta aos níveis estimados.

Não se quer, aqui, rechaçar o mecanismo. Há que se reconhecer a sua utilidade em conferir flexibilidade à execução orçamentária, permitindo adaptações em seu curso, de modo a compatibilizar o cumprimento do que foi estabelecido na lei orçamentária com as alterações conjunturais, sem descaracterizá-la ou torná-la ficcional (Conti, 2019, p. 95).

Nesse sentido, o contingenciamento possibilita a realização de ajustes pontuais na execução orçamentária, que podem ser exigidos ao longo do exercício em razão de fatores supervenientes à elaboração e, aprovação do orçamento tornando necessário adaptar o que foi inicialmente planejado à nova situação.

Não obstante, a obrigatoriedade de seu acionamento, sempre que verificada a frustração de receita com risco para o atingimento das metas fiscais (um parâmetro de curto prazo), tende a induzir prociclicalidade, pois impõe a limitação de empenho de despesas autorizadas no orçamento de forma automática, sem considerar o comportamento dos ciclos econômicos.

A literatura sobre regras fiscais aponta um dilema entre o compromisso com a disciplina fiscal e a flexibilidade (Ardanaz et al., 2020, p. 24). Conforme visto na seção 2, as regras de gasto têm o potencial de influenciar a estabilidade ao longo dos ciclos econômicos, reduzindo a prociclicalidade do gasto. Logo, vale refletir sobre como o mecanismo do contingenciamento poderia ser calibrado para se alinhar a essas características das regras de gasto, considerando, também, que LRF é uma norma dinâmica e inacabada que requer constante evolução e aperfeiçoamento. Nesse contexto, garantir a sua efetividade, discutindo a sua qualidade, faz parte de um projeto de desenvolvimento nacional sustentável (Abraham, 2021, p. 22).

As regras de gasto instituídas pelo Regime Fiscal Sustentável (LC nº 200/2023)[18] parecem avançar na redução da prociclicalidade das regras fiscais brasileiras, por apresentarem medidas que melhor acomodam as

18 Instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, prevendo um regime de crescimento de despesas atrelado ao crescimento real da receita, com limites mínimos e máximos.

oscilações dos ciclos econômicos, características das regras fiscais de segunda geração.

O artigo 5º dessa lei, por exemplo, prevê o crescimento controlado das despesas mesmo em momentos de queda dos níveis de arrecadação, bem como que esse crescimento será limitado ao da receita, evitando a sua expansão excessiva. Esse desenho permite que o Estado possa promover ações anticíclicas, como a manutenção de investimentos públicos, que é essencial para aquecer a economia em tempos de crise.

Esse novo regime convive com o mecanismo do contingenciamento, baseado na lógica das regras fiscais de primeira geração. É desejável, no entanto, que haja um alinhamento entre eles, de modo a conferir maior flexibilidade àquele diante das oscilações dos ciclos econômicos e, assim, reduzir os efeitos recessivos em contextos de desaceleração econômica.

No plano internacional, muitos países incorporaram mecanismos e propriedades de ajuste aos ciclos econômicos em seus quadros de regras fiscais para lidar com eventos imprevisíveis e, também, para acomodar as oscilações dos ciclos econômicos, abrindo espaço fiscal para amortecer choques econômicos sem comprometer a credibilidade das regras fiscais (Gbohoui; Medas, [2020], Lam et al, 2024). A adoção da lógica da segunda geração de regras fiscais visou conferir flexibilidade para acomodar choques[19] e permitir a correção automática de desvios em relação às métricas estipuladas, com amparo legal e monitoramento independente (Brochado et al, 2019, p. 8).

Diante dessas considerações, pode-se pensar em algumas alternativas para reduzir a prociclicalidade do mecanismo do contingenciamento. Uma delas seria que o gatilho do seu acionamento deixasse de ser a frustração da receita verificada no curto prazo (bimestral) e passasse a ser com base em médias móveis da receita que levem em conta os ciclos econômicos.

Assim, o contingenciamento poderia ser acionado ao se observar uma tendência de queda na arrecadação ao longo de um período mais extenso (6 ou 12 meses, por exemplo), já que as frustrações pontuais da receita

19 Por meio da incorporação de cláusulas de escape em situações pré-definidas – como recessões econômicas, desastres naturais e comoções internas – e da adoção de ajuste ao ciclo econômico (Brochado *et al.*, 2019, p. 9).

– que podem ter causas temporárias ou excepcionais, eventos naturais ou as oscilações ordinárias dos ciclos econômicos – poderiam ser suavizadas na média do período. Dessa forma, seriam evitadas bruscas suspensões de gastos em decorrência de baixa na arrecadação verificada no curto prazo, que comprometem a continuidade de políticas públicas relevantes. Além disso, como a tendência de queda na arrecadação se mostraria de forma gradual no período determinado, haveria maior previsibilidade da instituição do contingenciamento e, logo, os gestores poderiam planejar melhor a sua gestão.

Outra proposta seria a atenuação do contingenciamento sobre as despesas de investimentos, que podem ajudar a aquecer a economia. Poderia ser acrescido um parágrafo ao artigo 9º da LRF dispondo que o contingenciamento recairá, primeiramente, sobre as despesas correntes e, posteriormente, caso ainda haja a necessidade, sobre as despesas de investimento. Ou que o contingenciamento recairá somente sobre parte das despesas de investimentos, ou, ainda, que o contingenciamento não recairá sobre investimentos estratégicos para o país, considerados, por exemplo, aqueles com alto potencial de geração de emprego e de crescimento futuro.

Outra sugestão seria a instituição de um modelo de compensações fiscais entre os exercícios. Nessa sistemática, a queda na arrecadação com risco para o alcance das metas fiscais não acarretaria a imediata limitação de empenho e movimentação financeira. Ao contrário, ela seria feita ao longo dos anos, por meio de ajustes de metas futuras para absorver o impacto atual, evitando contingenciamentos abruptos em resposta a reduções de receita no curto prazo.

Com isso, a limitação de empenho e movimentação financeira poderia ser realizada de forma escalonada ao longo dos exercícios, permitindo modular o quantum contingenciável conforme a evolução real da arrecadação e do contexto econômico, o que reduziria a necessidade de suspensões drásticas de gastos com o comprometimento da continuidade de políticas públicas relevantes e da realização de investimentos públicos.

Isso demandaria, conjuntamente, uma alteração legislativa para acomodar a previsão de compensações fiscais entre os anos. Adicionalmente,

seria desejável a implementação de um marco fiscal de médio prazo[20], que contemple a estratégia fiscal de médio prazo adotada e fixe, dentre outros, as diretrizes plurianuais dos objetivos fiscais agregados, as metas e as projeções macroeconômicas e fiscais de médio prazo (Gadelha; Andrade; Figueiredo, 2023, p. 15).

As alternativas levantadas neste exercício de reflexão podem nortear uma agenda futura de pesquisas, de modo a avançar no debate sobre uma atualização do mecanismo do contingenciamento à lógica das regras fiscais de segunda geração, com base na literatura nacional e internacional sobre regras fiscais da atualidade[21].

---

20 O Marco Fiscal de Médio Prazo (*Medium-Term Fiscal Framework* – MTFF) define objetivos fiscais plurianuais que podem ser úteis para nortear o processo orçamentário, já que fornece um arcabouço macrofiscal de médio prazo que pode melhorar a qualidade do orçamento anual (World Bank, 2013, p. 18, tradução nossa).

21 Uma medida anticíclica complementar possível seria a formação de uma reserva de recursos decorrentes de parte do superávit fiscal havido em determinado período, a exemplo do modelo chileno. O Fundo de Estabilização Económica e Social (FEES) do Chile visa financiar gastos temporários com déficit para manter uma política fiscal anticíclica e é um elemento de política fiscal anticíclica, pois prevê a reserva recursos excedentes para aplicação em fundo de estabilização em períodos de bonança para uso em períodos de retração econômica (United States, 2024; Cestarolli; Cintra, 2008). Essa reserva poderia ser usada em momentos de crise para manter a estabilidade dos gastos sem comprometer as metas fiscais, o que ajudaria a suavizar as oscilações negativas dos ciclos econômicos, bem como a cobrir déficits extraordinários decorrentes de eventos imprevisíveis – como a tragédia das chuvas no Rio Grande do Sul em 2024, cujos gastos extraordinários foram excepcionalmente excluídos do atingimento dos resultados fiscais e do contingenciamento, por força do Decreto Legislativo nº 36/2024 –, o que incentivaria a prudência dos gastos em tempos de bonança, tornando a política fiscal menos volátil e mais anticíclica em tempos de crise. No Brasil, o Fundo Soberano do Brasil (FSB), vinculado ao Ministério da Fazenda, foi criado pela Lei nº 11.887/2008, porém extinto pela Lei nº 13.874/2019. O FSH tinha, dentre outros objetivos, o de mitigar os efeitos dos ciclos econômicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As regras fiscais impõem restrições à política fiscal pelo estabelecimento de limites quantitativos para agregados orçamentários ou de regras de procedimento orçamentário, visando à disciplina e à sustentabilidade fiscais.

A partir da década de 1990 houve o aumento da juridicização das finanças públicas no mundo, com a regulamentação da gestão fiscal em diversos países. Nesse contexto, foi estabelecida a primeira geração de regras fiscais, na tentativa de conter os crescentes déficit e endividamento públicos.

Porém, a crise de 2008 levantou críticas a essas regras, principalmente quanto à sua rigidez e à sua frequente natureza procíclica, o que levou a uma segunda geração de regras fiscais, voltadas à sustentabilidade fiscal e, também, ao crescimento econômico de longo prazo.

No Brasil, a LRF, criada nos anos 2000, foi um marco na regulamentação das finanças públicas nacionais, trazendo dispositivos voltados à responsabilidade fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, primando pelo planejamento e pela transparência. Não obstante, a lei apresenta características das regras fiscais de primeira geração, como a rigidez do controle dos gastos públicos, que induz prociclicalidade e tende a acentuar os efeitos da baixa na economia.

Nesse sentido, o mecanismo do contingenciamento de despesas previsto na LRF tende a induzir prociclicalidade, pois, em um horizonte de curto prazo, impõe a suspensão do gasto público quando a frustração de receitas possa prejudicar o cumprimento das metas fiscais e, ao mesmo tempo, permite a realização do gasto quando a arrecadação volta aos níveis estimados.

Apesar da sua utilidade em conferir flexibilidade à execução do orçamento, a tendência do contingenciamento a produzir prociclicalidade acende um alerta, considerando o que apontam os estudos atuais sobre as regras fiscais de gasto e o seu potencial (favorável) de influenciar a estabilidade econômica ao longo dos ciclos econômicos.

Diante do exposto e aproveitando este ensejo de comemoração dos 25 anos de vigência da LRF, lança-se o convite à reflexão e ao aprofundamento

dos estudos sobre o mecanismo do contingenciamento de despesas, visando sua atualização e o aprimoramento das regras fiscais brasileiras, para que possam responder adequadamente aos novos desafios econômicos que certamente surgirão com as transformações mundiais sinalizadas pelas disputas geopolíticas e comerciais da atualidade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Desmistificando a limitação de empenho**: uma obrigação legal do gestor público, e não uma mera faculdade a partir do bom senso. *Jota*, abr. 2019. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/desmistificando-a-limitacao-de-empenho. Acesso em: 27 fev. 2025.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. *In:* **Constituição de 1988 – o Brasil 20 anos depois:** Estado e economia em vinte anos de mudanças. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2008. v. 4, cap. 9. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988. Acesso em: 27 fev. 2025.

ALCALDE, Ana Herrero *et al.* **Fiscal rules to the test: the impact of the spanish expenditure rule**. *European Journal of Political Economy,* [S.l.], v. 81, p. 102501, 2024. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S017626802400003X?via%3Dihub. Acesso em: 5 mar. 2025.

ARDANAZ, Martín *et al.* **Growth-friendly fiscal rules?**: safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design. IDB *Working Paper Series, n. 1083*. Washington, DC: IDB, 2020. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/english/document/Growth-friendly_Fiscal_Rules_Safeguarding_Public_Investment_from_Budget_Cuts_through_Fiscal_Rule_Design.pdf . Acesso em: 20 mar. 2025.

BOSCATTI, Marcela de Oliveira. **O ajuste e a política fiscal no Real:** os entraves ao avanço da política social. 2010. Relatório final (Programa de bolsa individual de Iniciação Científica) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.pucsp.br/desenvolvimento_humano/Downloads/relatorio_final_-_Marcela.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Projeto de Lei Complementar nº 18/1999 (PLP 18/1999). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, a. 55, n. 47, p. 10132-10151, mar. 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=44166&filename=PLP%2018/1999. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Informativoo PLOA 2025:** Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025 – PLN 26/2024. Brasília, DF: Congresso Nacional, set. 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/142806635/Informativo_conjunto.pdf/65792768-7978-40d8-8849-26c273be085a. Acesso em: 28 mar. 2025.

BROCHADO, Acauã *et al*. **Regras fiscais:** uma proposta de arcabouço sistêmico para o caso brasileiro. *Textos para discussão, n. 31*. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4543/1/2019%20TEXTOS_Texto%2031.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRUNO, Miguel. **Financeirização e crescimento econômico:** o caso do Brasil. *ComCiência*, Campinas, n. 128, maio 2011. Disponível em: https://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-76542011000400009&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 maio 2025.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil:** arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança Orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 287-324. Disponível

em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565. Acesso em: 18 maio 2025.

CESTAROLLI, Nicolas Viedma; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Economia Chilena:** a articulação entre as políticas fiscal, monetária e cambial. 2008. Trabalho apresentado ao Congresso Interno de Iniciação Científica da Unicamp, 16., 2008, Campinas. Disponível em: https://prp.unicamp.br/pibic/congressos/xvicongresso/paineis/063422.pdf. Acesso em: 18 maio 2025.

CHERNAVSKY, Emilio. Multiplicidade de regras fiscais no Brasil: disfunções, rigidez e ameaça à sustentabilidade. *In:* COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança Orçamentária no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 225-246. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11565. Acesso em: 21 mar. 2025.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do poder judiciário.** 2. ed. São Paulo: Blucher, 2019. Disponível em: https://www.blucher.com.br/a-autonomia-financeira-do-poder-judiciario. Acesso em: 4 mar. 2025.

COUNTER-cyclical fiscal measures. In: EUROSTAT. **Statistics explained:** glossary. Luxemburgo: EUROSTAT, 2021. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Counter-cyclical_fiscal_measures. Acesso em: 22 mar. 2025.

DE BIASE, Pietrangelo; DOUGHERTY, Sean. **The past and future of subnational fiscal rules:** an analysis of fiscal rules over time. *Working Papers on Fiscal Federalism, n. 41.* Paris: OECD, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/the-past-and-future-of-subnational-fiscal-rules_d2798c9e-en.html. Acesso em: 5 mar. 2025.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica.** *Texto para Discussão*, Campinas, n. 303, jun, 2017. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito; ANDRADE, Bernardo Borba de; FIGUEIREDO, Wesley Washington Lourenço. **A importância dos marcos de médio prazo para o planejamento fiscal no Brasil:**

instrumentos orçamentários para um novo regime fiscal. 2023. Trabalho vencedor em 1º lugar do Prêmio SOF de monografias, 12., 2023, Brasília, DF. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/7654/1/1.%20ID%20154.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

GBOHOUI, William; MEDAS, Paulo. **Regras fiscais, cláusulas de salvaguarda e grandes choques.** Washington, DC: FMI, [2020?]. Série especial sobre política fiscal em resposta à Covid-19. Disponível em: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Portuguese/prspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx. Acesso em: 17 maio 2025.

GOBETTI, Sérgio Wulff; GOUVÊA, Raphael Rocha; SCHETTINI, Bernardo Patta. **Resultado fiscal estrutural:** um passo para a institucionalização de políticas anticíclicas no Brasil. Texto para discussão, n. 1.515. Brasília, DF: IPEA, 2010. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1363. Acesso em: 23 mar. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal rules:** anchoring expectations for sustainable public finances. Washington, DC: IMF, 2009. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

LAM, W. Raphael *et al.* **Republic of Poland:** technical assistance report-aligning the stabilizing expenditure rule to the European Union fiscal framework. *Technical Assistance Reports,* n. 49). Washington, DC: IMF, 2024. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/019/2024/049/article-A001-en.xml?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 16 maio 2025.

LIMA, Rodrigo Medeiros de. **Regras fiscais e o controle quantitativo da dívida pública federal no estado democrático de direito.** São Paulo: Blucher, 2021. Disponível em: https://www.blucher.com.br/regras-fiscais-e-o-controle-quantitativo-da-divida-publica-federal-no-estado-democratico-de-direito_9786555501506. Acesso em: 14 mar. 2025.

LÓPEZ VELANDIA, Johanna; LÓPEZ-GHIO, Ramiro. **Regla fiscal para el gobierno central en Colombia:** antecedentes, desempeño y perspectivas. *Documento para discusión,* n. 720*).* Washington, DC: Banco

Interamericano de Desarrollo, 2019. Disponível em: https://publications.iadb.org/es/regla-fiscal-para-el-gobierno-central-en-colombia-antecedentes-desempeno-y-perspectivas. Acesso em: 24 mar. 2025.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Regras fiscais:** o olhar internacional e a experiência brasileira. *Texto para Discussão*, Campinas, n. 426, fev, 2022. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD426.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

MANESCU, Cristiana Belu; BOVA, Elva. **National expenditure rules in the EU:** an analysis of effectiveness and compliance. *European economy-discussion papers, n. 124*. Brussels: European Commission, 2020. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/national-expenditure-rules-eu-analysis-effectiveness-and-compliance_en. Acesso em: 17 mar. 2025.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro.** 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Wederson Xavier de. **Regras fiscais para entes subnacionais: uma análise da eficácia da regra de gastos do RRF utilizando o método de controle sintético.** *Revista Cadernos de Finanças Públicas,* Brasília, DF, p. 1-49, 2025. Edição Especial. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/download/263/311. Acesso em: 5 mar. 2025.

SANTOS, Tamires da Conceição dos; GUEDES, Dyeggo Rocha. **Institucionalidade e política fiscal no Brasil:** uma análise do período 2003 a 2018. *Reflexões Econômicas,* Ilhéus, v. 5, n. 2, p. 24-51, jul./dez. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **É proibido proibir:** notas sobre o bloqueio de verbas para a educação. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-mai-14/contas-vista-eproibido-proibir-notas-bloqueio-verbas-educacao/. Acesso em: 28 fev. 2025.

SUTHERLAND, Douglas; PRICE, Robert; JOUMARD, Isabelle. **Fiscal rules for sub-central governments:** design and impact. *Working papers on fiscal federalism,* n. 1. Paris: OECD, 2005. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/09/

fiscal-rules-for-sub-central-governments_1bbe8a99/3e6551ae-en.pdf. Acesso em: 5 mar. 2025.

UNITED STATES. Department of State. **2024 investment climate statements:** Chile. Washington, DC: Department of State, 2024. Disponível em: https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/chile/. Acesso em: 17 maio 2025.

WORLD BANK. **Beyond the annual budget:** global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington, DC: The World Bank, 2013. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/354601468330959258/pdf/Beyond-the-annual-budget-global-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS NO BRASIL

Marcel Guimarães

Resumo

Este trabalho discute o uso da redução de despesas como medida compensatória adequada no caso de renúncia de receitas decorrente da concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios tributários. Pelas regras vigentes, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê, em seu artigo 14, inciso II, como medida compensatória exclusivamente o aumento de receitas, não havendo previsão legal para a compensação por meio de redução de despesas. É importante destacar que os mecanismos de compensação previstos na LRF foram inspirados no modelo *pay-as-you-go* (PAYGO), instituído nos Estados Unidos pelo *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990. Trata-se de uma regra fiscal que exige que qualquer nova despesa obrigatória ou renúncia de receita seja compensada por um aumento equivalente de receita ou um corte de despesa. Muitos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aplicam o mesmo princípio: novas renúncias fiscais — como isenções ou deduções — somente são permitidas se houver compensações equivalentes, seja por aumento de receita, redução de despesas ou por meio de neutralidade fiscal. Vale notar que a adoção da redução de despesas como mecanismo de compensação (offset) de renúncias fiscais é prática comum em diversos países, como Alemanha, Canadá, França, Itália e Reino Unido. Desse modo, considera-se que a LRF deveria ser aperfeiçoada para permitir a compensação de renúncia de receitas não apenas pelo aumento de outras receitas, mas também pela redução de despesas. Essa mudança representaria uma evolução da legislação, permitindo reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos.

Palavras-chave: *PAYGO*; renúncia fiscal; medidas compensatórias.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar o uso da redução de despesas como medida compensatória adequada no caso de renúncia de receitas decorrente da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário.

A Lei Complementar (LC) nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prevê duas situações em que há a necessidade de implementação de mecanismos de compensação: a primeira é no caso de renúncia de receitas e a outra se dá no caso de geração de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC), cuja regra também é aplicada na criação ou majoração de benefício ou serviço relativo à seguridade social.

Nesse primeiro caso, que se dá no caso de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, há duas condições ou maneiras de se efetuar a compensação dos efeitos: uma condição básica (compensação orçamentária) e uma condição alternativa (compensação tributária). Conforme Oliveira (2013), a condição básica (art. 14, inciso I) refere-se à inclusão dos efeitos da renúncia na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo que as metas de resultados fiscais não sejam afetadas. A condição alternativa (art. 14, inciso II) diz respeito à implementação de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Assim, nota-se que a LRF prevê como medida compensatória, no caso da condição alternativa, somente o aumento de receitas, não havendo a previsão de redução de despesas.

É importante destacar que os mecanismos de compensação previstos na LRF foram baseados no modelo *pay-as-you-go* (PAYGO), instituído nos Estados Unidos pelo *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990, e adotado em vários países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Trata-se de uma regra fiscal que exige que qualquer nova despesa obrigatória ou redução (renúncia) de receita seja compensada por aumentos equivalentes de receitas ou por cortes de despesas.

Desse modo, a seguir, será analisada a viabilidade técnica e jurídica acerca da inclusão, na LRF, da possibilidade de compensação de renúncia de receitas não só pelo aumento de receitas, mas também pela redução de despesas, prática comum em diversos países, como, por exemplo, Alemanha, Canadá, França, Itália e Reino Unido.

Vale salientar que, embora o escopo do presente trabalho seja analisar a viabilidade e a adequação de se alterar a LRF, diante da importância das regras trazidas pelo regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, instituídas pela LC nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), é fundamental que eventuais alterações propostas na LRF também sejam analisadas sob esse prisma. Assim, foi incluído neste artigo um capítulo destinado a essa finalidade.

Assim, o presente trabalho foi dividido nas seguintes seções: Regras da LRF para a Concessão ou Ampliação de Benefícios Tributários; Modelo *PAYGO* nos Estados Unidos da América (EUA); Países da OCDE que Adotam Regras baseadas no Modelo PAYGO; Medidas Compensatórias para Renúncias Fiscais no Brasil; Redução de Despesas como Medida Compensatória para Renúncias Fiscais em Países da OCDE; Análise da Viabilidade de Alteração da LRF para Prever a Redução de Despesas como Medida Compensatória para Renúncias Fiscais; Análise do Impacto da Inclusão da Redução de Despesas como Medida Compensatória para Renúncias Fiscais na LRF em Relação aos Limites do Regime Fiscal Sustentável; Minuta de Alteração da LRF e do RFS para prever a Redução de Despesas como Medida Compensatória para Renúncias Fiscais.

2. REGRAS DA LRF PARA A CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

Inicialmente, é importante observar que as regras constantes do art. 14 da LRF dizem respeito à proposição, discussão e aprovação de projetos de lei e medidas provisórias referentes à concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária. Nesse dispositivo, são definidas condições e

exigências para que os benefícios tributários dos quais decorram renúncias de receitas sejam concedidos e entrem em vigor, conforme segue:

> **Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Com isso, constata-se que a proposta de concessão ou ampliação do benefício deve ser prévia e expressamente considerada na estimativa da receita na elaboração e na aprovação do projeto de lei orçamentária anual (inciso I) ou, então, que devem ser definidas medidas de compensação de maneira simultânea à apresentação da proposta (inciso II), situação em que o benefício somente entrará em vigor após serem implementadas tais medidas compensatórias.

O objetivo dessas regras é alcançar a neutralidade orçamentária nas propostas de alteração na legislação tributária, especificamente nas operações em que há renúncia de receitas, que, nos termos do § 1º do art. 14 da LRF, compreendem anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Conforme apontado, uma forma de se buscar essa neutralidade é a implementação de mecanismos de compensação. A LRF prevê duas

situações em que há a necessidade de implementação desses mecanismos: a primeira é no caso de renúncia de receitas (art. 14) e a outra se dá no caso de geração de DOCC (art. 17), cuja regra também é aplicada na criação ou majoração de benefício ou serviço relativo à seguridade social (art. 24). Todas essas diretrizes foram baseadas no modelo *PAYGO*, instituído nos Estados Unidos, que se trata de um mecanismo de disciplina fiscal criado para evitar o aumento do déficit público.

Para compreender melhor a lógica desses mecanismos de compensação, é importante analisar a origem do modelo, seu funcionamento e as regras aplicadas em países que o adotam, o que será feito a seguir.

3. MODELO PAYGO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA)

O modelo *pay-as-you-go* (*PAYGO*), instituído nos EUA, é uma regra fiscal que exige que qualquer nova despesa obrigatória ou redução (renúncia) de receita seja compensada por aumentos equivalentes de receita ou por cortes de despesas, evitando aumento do déficit público (United States, 2009).

Ele foi formalizado pelo *Budget Enforcement Act* (BEA) de 1990, sancionado por George H. W. Bush, como uma resposta ao aumento dos déficits na década de 1980 e fez parte de um acordo bipartidário que visava conter a expansão da dívida pública (United States, 1990; Schick, 2007). Entre 1990 e 2002, o modelo contribuiu significativamente para a redução do déficit e para a conquista de superávits fiscais nos anos finais do governo Clinton (Gale; Orszag, 2004). Vigorou até 2002, quando desapareceu como mecanismo legal, embora mantido informalmente em alguns casos, mas retornou com força legal em 2010, por meio do *Statutory PAYGO Act,* sancionado por Barack Obama, estando tecnicamente em vigor em 2025 (United States, 2010; United States, 2025). No entanto, o Congresso frequentemente tem deixado de lado a Lei *Statutory Pay-As-You-Go Act*, isentando custos de suas regras de sequestro, tornando o modelo mais simbólico do que efetivo em muitos casos (Center on Budget and Policy Priorities, 2024). O Quadro 1, a seguir, apresenta os principais marcos do modelo *PAYGO* nos EUA:

Quadro 1 – Principais Marcos do Modelo PAYGO nos EUA

Ano	Evento	Descrição
1990	*Budget Enforcement Act* (BEA)	Institui o *PAYGO* pela primeira vez. Requer compensações para novas despesas obrigatórias ou reduções de receita. Parte de um acordo bipartidário para reduzir o déficit.
1997	*Balanced Budget Act*	Reforça mecanismos de controle fiscal; PAYGO ainda vigente.
2002	Expiração do *PAYGO* do BEA	O Congresso deixa expirar os mecanismos do BEA, incluindo o *PAYGO*.
2010	*Statutory Pay-As-You-Go Act*	Reinstaura o *PAYGO* como lei permanente, sancionada por Barack Obama. Define cortes automáticos em caso de descumprimento.

Fonte: United States (2025); Gale; Orszag (2004); Schick (2007); United States (1990); United States (2010)

O modelo *PAYGO* americano funciona com base em avaliações anuais e plurianuais realizadas pelo Office of Management and Budget (OMB) e pelo Congressional Budget Office (CBO). O OMB publica o *Final Sequestration Report to the President and Congress for Fiscal Year 2024* (United States, 2024) e o CBO divulga simultaneamente o *Final Sequestration Report for Fiscal Year 2025* (United States, 2025), ambos detalhando os efeitos fiscais líquidos das leis aprovadas e verificando conformidade com limites orçamentários. Caso esse efeito líquido seja negativo (déficit adicional), o governo é obrigado a fazer cortes automáticos proporcionais de despesas (*sequestration*[1]) em determinados programas não isentos. Esses cortes de gastos aplicam-se a despesas obrigatórias (*mandatory spending*) e a receitas tributárias. No entanto, não podem ser cortadas automaticamente despesas discricionárias (defesa, educação e infraestrutura, por exemplo),

1 Medida análoga ao mecanismo de contingenciamento de gastos (limitação de empenhos e pagamentos) adotado no Brasil por força do art. 9º da LRF: 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

as quais são determinadas anualmente (Schick, 2007). Além disso, ficam isentas do PAYGO despesas com Programas da Previdência Social (*Social Security*), benefícios de veteranos, assistência médica de emergência e alguns programas de segurança nacional (United States, 1990).

O Quadro 2, a seguir, sintetiza as medidas de compensação adotadas em caso de renúncias fiscais e apresenta outras características do modelo PAYGO adotado nos EUA:

Quadro 2 – Medidas de Compensação de Renúncias Fiscais e Outras Características do Modelo PAYGO nos EUA

Medida	Descrição
Aumento de outros impostos	Compensa perdas com renúncias aumentando impostos em outras áreas (ex: consumo ou empresas).
Corte em gastos obrigatórios	Redução de despesas fixas como subsídios ou benefícios sociais (ex: programas de bem-estar).
Corte em gastos discricionários	Redução de gastos ajustáveis anualmente como defesa, educação e pesquisa.
Cláusulas de expiração automática (*sunset provisions*)	Renúncias fiscais são aprovadas com validade temporária para evitar impacto fiscal permanente.
Compensações dentro do mesmo projeto	A própria lei que cria a renúncia inclui medidas compensatórias (ex: aumento de outros impostos).
Restrições de elegibilidade ou tetos	Limita beneficiários ou impõe limites máximos para deduções e isenções.
Aumento de eficiência tributária	Melhorias na arrecadação, combate à evasão fiscal e fechamento de brechas legais.

Fonte: United States (2025); Center on Budget and Policy Priorities (2024); Gale; Orszag (2004); United States (2024); Schick (2007); United States (1990); United States (2010)

Convém destacar que o modelo está sujeito a limitações, críticas e desafios. Ele é composto por regras e imposições que, de certa forma, são fáceis de se contornar, pois o Congresso pode declarar certas leis como "emergenciais" para escapar do PAYGO ou pode até mesmo anular

os cortes automáticos em situações específicas (Alesina; Perotti, 1996; Center on Budget and Policy Priorities, 2024). Observa-se, portanto, que o foco do modelo é restrito, uma vez que as despesas discricionárias — que representam grande parte do orçamento — não estão sujeitas a cortes automáticos, o que reduz sua efetividade como instrumento de equilíbrio fiscal integral. Ademais, o modelo depende fortemente da vontade política, sendo frequente que o Congresso ignore ou suspenda temporariamente suas regras (Gale; Orszag, 2004).

Convém destacar que o conceito de despesa discricionária na legislação norte-americana difere daquele adotado no Brasil. Nos Estados Unidos, as despesas discricionárias são aquelas autorizadas anualmente pelo Congresso por meio das chamadas *appropriations bills* (leis orçamentárias de alocação). Exemplos típicos incluem gastos com defesa, educação, infraestrutura, ciência e transporte. Essas despesas correspondem a uma parcela menor do orçamento total, especialmente quando comparadas às despesas obrigatórias (*mandatory spending*), que são determinadas por legislações permanentes — como *Social Security, Medicare* e *Medicaid* — e não estão sujeitas à aprovação anual.

No caso brasileiro, despesas discricionárias são aquelas não obrigatórias por lei ou pela Constituição e que, portanto, podem ser ajustadas livremente pelo governo no planejamento orçamentário. Isso inclui, por exemplo, investimentos públicos e o custeio da máquina administrativa (viagens, materiais, contratos, entre outros). Essas despesas representam uma fatia cada vez menor do orçamento, dado que a maior parte está comprometida com despesas obrigatórias, como pessoal ativo e inativo, previdência social, transferências constitucionais e os pisos constitucionais de saúde e educação. No Brasil, essas obrigações estão fixadas por normas infraconstitucionais e constitucionais, o que engessa significativamente a gestão orçamentária. Como resultado, em momentos de necessidade de ajuste fiscal, os cortes de gastos recaem quase que exclusivamente sobre as despesas discricionárias.

4. PAÍSES DA OCDE QUE ADOTAM REGRAS BASEADAS NO MODELO PAYGO

Na OCDE, embora poucos países adotem formalmente o termo *pay-as--you-go* (*PAYGO*), como é feito nos Estados Unidos, verifica-se que muitos aplicam o mesmo princípio: novas renúncias fiscais (como isenções ou deduções) somente são permitidas se houver compensações equivalentes — seja por aumento de receita, redução de despesas ou neutralidade fiscal (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2019; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).

Segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) extraídos do *Fiscal Rules Dataset* (International Monetary Fund, 2022) e dos relatórios do Fiscal Monitor (*International Monetary Fund,* 2023, 2024), diversos países adotam o modelo PAYGO ou seus princípios na concessão de renúncias fiscais, conforme segue:

- **Alemanha:** adota o freio da dívida (*Schuldenbremse*), que exige equilíbrio estrutural. Novas medidas fiscais, incluindo renúncias, precisam ser compensadas por receitas equivalentes ou corte de despesas (Germany, 2023; International Monetary Fund, 2022).
- **Austrália:** aplica o princípio de *no policy without funding* (nenhuma política sem financiamento). As renúncias fiscais precisam ser compensadas ou justificadas por ganhos equivalentes (Australia, 2023; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2019).
- **Canadá:** adota o princípio da prudência fiscal, que define que novas renúncias fiscais devem ser financiadas ou então que o impacto dessas renúncias deve ser justificado claramente no orçamento de médio prazo (Canada, 2023; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).
- **Dinamarca:** aplica o princípio da responsabilidade orçamentária, que obriga compensação de medidas fiscais com impacto negativo nas finanças públicas. As renúncias de receitas devem ser justificadas e financeiramente equilibradas (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).

- **Finlândia:** o sistema orçamentário exige que renúncias fiscais sejam avaliadas *ex-ante* e compensadas para manter a estabilidade orçamentária (Finland, 2023; International Monetary Fund, 2022).
- **Noruega:** adota a *Handlingsregelen*, segundo a qual o uso das receitas do Fundo Soberano deve ser limitado ao retorno real esperado de longo prazo (estimado em 3%). Como detalhado no relatório *Statens pensjonsfond 2025*, essa diretriz garante uma política fiscal sustentável e exige, na prática, que novas medidas fiscais permanentes — como renúncias ou elevações de gasto — sejam compensadas por corte de despesas ou aumento de receita, a fim de preservar o equilíbrio estrutural (Norge, 2025).
- **Países Baixos:** aplica uma regra de neutralidade fiscal, pois qualquer nova política tributária precisa indicar fontes de compensação no mesmo ciclo orçamentário. São feitas avaliações periódicas por órgãos independentes, como o Centraal Planbureau (CPB), que define tetos plurianuais de gasto e fornece análises avaliativas detalhadas (Bos, 2007; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).
- **Reino Unido:** embora não adote formalmente uma regra PAYGO, o *Office for Budget Responsibility* (OBR) exige que novas políticas tributárias incluam avaliações de impacto orçamentário. Em muitos casos, são exigidas compensações dentro do mesmo projeto legislativo (Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2019).
- **Suécia:** adota um sistema de orçamento de médio prazo, em que qualquer aumento de despesa ou renúncia fiscal precisa ser compensado por uma redução equivalente em outra área — um mecanismo de *budget neutrality* estabelecido oficialmente no *The Swedish Fiscal Policy Framework* (Sweden, 2018).

5. MEDIDAS COMPENSATÓRIAS PARA RENÚNCIAS FISCAIS NO BRASIL

No caso do Brasil, a LRF prevê como medida compensatória, no caso da condição alternativa de concessão de benefício tributário da qual resulte renúncia de receitas (art. 14, inc. II), somente o aumento de receitas, não havendo a possiblidade de redução de despesas nessa situação. A regra é diferente da prevista no caso de aumento de DOCC (art. 17), em que são aceitos tanto o aumento permanente de receitas quanto a redução permanente de despesas.

Curioso que a versão original do projeto de lei que deu origem à LRF, o PLP nº 18/1999, em seu art. 22, previa que a redução de receitas poderia ter seus efeitos compensados tanto pela redução de despesas quanto pelo aumento de receitas, conforme transcrito a seguir:

> **Art. 22.** Considerar-se-á viciado por nulidade absoluta o ato que acarretar um aumento estimado na despesa ou uma **redução estimada na receita** por um período superior a três exercícios financeiros, exceto se os respectivos efeitos forem **integralmente compensados** por uma **redução estimada de outras despesas** ou por um **aumento estimado da receita, ou ambos,** expressamente identificados na lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

No entanto, segundo Oliveira (2013), durante a apreciação do PLP nº 18/1999 no Congresso Nacional, a cada discussão e aprofundamento, aumentava a sensação de que as regras propostas no art. 22 trariam mudanças radicais no processo legislativo, nas práticas orçamentárias, na cultura administrativa, na forma de se fazer política, e tudo isso poderia aumentar a complexidade do nosso sistema legislativo e orçamentário, sendo difícil de se compreenderem, à época, todas suas implicações.

Assim, muitas regras foram sendo revistas e alteradas ao longo a apreciação da matéria no Congresso Nacional, de modo que a versão final aprovada do projeto de lei, que resultou na LRF, alterou bastante a proposição original, suprimindo, por exemplo, a possibilidade de se

compensarem os efeitos da renúncia de receitas a partir da redução das despesas.

Na lição de Oliveira (2013), a LRF estabeleceu o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, que se respeita mediante a compensação de seus efeitos financeiros e orçamentários. Nesse sentido, conforme mencionado anteriormente, observa-se que o art. 14 da LRF definiu duas condições e maneiras de se efetuar a compensação dos efeitos em caso de concessão ou ampliação de benefícios tributários: uma condição básica (compensação orçamentária) e uma condição alternativa (compensação tributária). Com base no art. 14 da lei, essas condições são as seguintes:

- **condição básica (compensação orçamentária):** inclusão dos efeitos da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária anual, de modo que as metas de resultados fiscais não sejam afetadas;
- **condição alternativa (compensação tributária):** implementação de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Desse modo, constata-se que a proposta de concessão ou ampliação do benefício deve ser prévia e expressamente considerada na estimativa da receita na elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária anual (condição básica) ou então devem ser definidas medidas de compensação de maneira simultânea à apresentação da proposta (condição alternativa), situação em que o benefício somente entrará em vigor após serem implementadas tais medidas compensatórias.

A condição básica, por se tratar de uma compensação orçamentária, é a mais comum e a mais fácil de ser cumprida. Nesse caso, no âmbito da elaboração e da aprovação do projeto de LOA, é feita a redução da receita e da despesa orçamentária de maneira simultânea, de modo que a lei orçamentária aprovada considere os efeitos da renúncia fiscal de forma equilibrada. Isso ocorre porque é necessário reduzir a estimativa da receita para o exercício de referência da LOA em montante equivalente aos efeitos esperados do benefício tributário. Essa redução na receita acarretará naturalmente a redução das dotações orçamentárias. Assim, pode-se afirmar que, nessa situação, os efeitos dos benefícios fiscais

poderão ser compensados pela redução das despesas fixadas na LOA ou por outros efeitos econômicos que tenham impacto positivo na receita, como aumento na atividade econômica, atração de investimentos privados e redução da evasão fiscal, por exemplo.

A vantagem dessa condição básica é que, por considerar os efeitos da renúncia na estimativa da receita da LOA, acaba havendo, de maneira forçada, a antecipação da discussão sobre a concessão dos benefícios tributários e dos seus impactos orçamentários e financeiros para o momento da elaboração do projeto de LOA e da sua discussão no Poder Legislativo.

Entretanto, a situação anterior nem sempre é possível. Há casos em que a concessão do benefício tributário ocorre em atos e momentos distintos da discussão da lei orçamentária anual, como na edição de lei específica ou de medida provisória que tratem de matéria tributária. Nessas situações, deverá ser adotada a condição alternativa (compensação tributária), que exige que o ato que concede o benefício seja acompanhado de medidas que aumentem a receita, mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A LRF estabelece que, nessa situação, o benefício somente entrará em vigor após serem implementadas tais medidas compensatórias. Desse modo, constata-se que há a necessidade de duas providências distintas, que podem até mesmo compor a mesma lei: a concessão do benefício tributário e a implementação das medidas de compensação.

Observa-se que a condição alternativa é mais difícil de ser cumprida, pois, além do aumento de tributos ser bastante impopular, o rol de medidas compensatórias que aumentam receitas é taxativo na lei. Nesse sentido, não se admite a compensação dos efeitos da concessão ou ampliação do benefício tributário a partir de situações não previstas na LRF, como excesso de arrecadação, ampliação da base de cálculo dos tributos em decorrência de uma suposta retomada da atividade econômica, medidas de combate à evasão, aumento da eficiência da administração tributária, expectativas de melhorias econômicas ou ajustes na programação orçamentária e financeira. Todas essas medidas compensatórias já foram utilizadas (inadequadamente) em medidas provisórias com o intuito de (supostamente) cumprir o disposto na LRF. Algumas dessas hipóteses foram, inclusive, afastadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU)

no âmbito de auditorias que examinaram justamente o cumprimento do art. 14 da lei, como ocorreu, por exemplo, no âmbito do Processo nº 015.052/2009-7, em que foi proferido o Acórdão nº 747/2010 – TCU – Plenário, que determinou ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que não adotassem o "ajuste na programação orçamentária e financeira" nem o "excesso de arrecadação" como medidas de compensação para as renúncias de receitas, conforme transcrito a seguir:

> 9.2. determinar ao Ministério da Fazenda que:
> [...]
> 9.2.3. em conjunto com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão:
> 9.2.3.1. adote, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências com vistas a que **não sejam utilizados**, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

É importante destacar que, além da dificuldade política de se implementar a medida compensatória a partir do aumento de tributos, há também outro aspecto a ser considerado, o da carga tributária. A compensação do efeito da redução de um tributo a partir do aumento de outro acaba deixando inalterada a carga tributária no Brasil, que é bastante elevada – cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do PIB. Assim, quem acaba "pagando essa conta" é o contribuinte.

Nesse sentido, a maneira ideal de se resolverem todos esses problemas seria a inclusão, na LRF, no caso da condição alternativa (art. 14, inciso II), da possibilidade de compensação de renúncia de receitas a partir da redução de despesas, seguindo a ideia original da lei e as regras básicas do modelo PAYGO. Seria uma evolução da lei no sentido de se reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos. Vários países adotam essa sistemática, conforme apresentado a seguir.

6. REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS EM PAÍSES DA OCDE

Interessante notar que a adoção da redução de despesas como medida compensatória para renúncias fiscais tem sido prática comum em diversos países da OCDE, conforme exemplificado a seguir:

- **Alemanha:** com a *Schuldenbremse* em vigor desde 2011, o governo alemão tem compensado incentivos fiscais à indústria e inovação com redução de despesas administrativas e limitação do crescimento dos investimentos públicos (Germany, 2023; International Monetary Fund, 2022).
- **Canadá:** nos anos 1990, após déficits elevados, o governo canadense promoveu cortes significativos nos repasses federais às províncias destinados às áreas de saúde e de educação, compensando isenções fiscais adotadas para estimular a economia (Canada, 2023; Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2010).
- **Estados Unidos:** segundo o *Joint Committee on Taxation*, a reforma tributária de 2017 reduziu a arrecadação federal em cerca de US$ 1,456 trilhão no período 2018–2027. O orçamento presidencial de 2019 propôs compensar parte dessa perda com reduções em programas sociais obrigatórios (como o *Medicaid* e o SNAP) e cortes em agências federais. Tais medidas foram identificadas pelo FMI como estratégias de contenção diante dos déficits persistentes (United States, 2017; United States, 2018; *International Monetary Fund,* 2024).
- **França:** o crédito fiscal para competitividade e emprego (CICE), implementado em 2013, gerou renúncia fiscal significativa. Para compensá-la parcialmente, o governo francês congelou salários do funcionalismo e reduziu subsídios regionais (France, 2023, *Organisation for Economic Co-Operation and Development*, 2010).
- **Itália:** renúncias fiscais para incentivar o emprego juvenil e inovação tecnológica foram acompanhadas por contenção nos gastos com previdência e naqueles relativos a contratações no setor público, especialmente após a crise da dívida em 2011 (Italy, 2023; *International Monetary Fund*, 2022).

- **Portugal e Espanha:** após os programas de ajustamento da Troika, adotaram políticas de consolidação fiscal que incluíram contenção de despesas nas funções de educação, saúde, proteção social e pensões, enquanto amplificaram incentivos fiscais destinados ao investimento estrangeiro e competitividade (Portugal, 2024; Spain, 2024; *International Monetary Fund,* 2022).
- **Reino Unido:** após a crise de 2008, os governos conservadores adotaram uma política de austeridade fiscal. Renúncias fiscais, como isenções para pequenas empresas, foram acompanhadas por reduções reais nos orçamentos de saúde, educação e assistência social, conforme mostram análises do *Institute for Fiscal Studies* (2020).

7. ANÁLISE DA VIABILIDADE DE ALTERAÇÃO DA LRF PARA PREVER A REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS

De acordo com o que foi apresentado anteriormente, considera-se que a LRF deveria prever, no caso da condição alternativa, a possibilidade de compensação de renúncia de receitas não só pelo aumento de outras receitas, mas também pela redução de despesas. Seria uma evolução da lei no sentido de se reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos.

Além disso, essa também seria uma solução possível para os casos em que há impossibilidade de cumprimento da condição básica (art. 14, inciso I) e dificuldade no cumprimento da condição alternativa (art. 14, inciso II). Isso ocorre, por exemplo, em medidas provisórias que concedem benefícios tributários e que indicam medidas compensatórias que não se amoldam aos casos previstos na LRF.

Nesse sentido, propõe-se a alteração da LRF, de modo a aperfeiçoá-la e para dar maior segurança jurídica e eficácia normativa à concessão ou ampliação de benefícios tributários, sendo que a solução proposta é adequada em relação à realidade fiscal e social contemporânea, pois tem a intenção de reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos. Essa solução garantiria a neutralidade fiscal

da concessão de benefícios tributários, cumprindo o propósito original da lei e do modelo PAYGO.

Vale destacar que o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de natureza tributária só entraria em vigor quando implementada a redução de despesas. Por exemplo, suponha-se que um projeto de lei pretenda conceder uma isenção de determinado tributo ou contribuição a uma empresa que contrate um beneficiário de um programa assistencial do Governo. Assim, após a contratação do empregado e a comprovação de sua saída do programa assistencial, a empresa teria direito à isenção. Em termos de obediência à LRF, o governo concederia essa isenção (renúncia de receita) após a redução (anulação) parcial da dotação orçamentária relativa ao pagamento do benefício assistencial àquela pessoa.

Desse modo, a implementação da medida compensatória, nesses casos, se daria a partir da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias primárias da LOA vigente ou de créditos adicionais suplementares e especiais referentes a despesas primárias, nos montantes equivalentes à estimativa do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal no exercício.

Essa anulação parcial ou total de dotações orçamentárias primárias poderia incidir, por exemplo, na reserva de contingência constante da LOA. Esse procedimento, embora seja considerado tecnicamente como uma anulação parcial ou total de dotação da LOA, já foi utilizado diversas vezes, no passado, como forma de demonstrar a consideração da renúncia na estimativa de receitas da lei orçamentária, de modo a se cumprir a condição básica de que trata o inciso I do art. 14 da LRF (compensação orçamentária). Trata-se de um artifício orçamentário, pois, a rigor, o que ocorre é o cancelamento de uma dotação e não uma redução na estimativa da receita.

A LOA de 2009 foi a primeira a ter em sua programação, inserida na reserva de contingência, uma Reserva para Compensação de Projetos de Lei de Renúncia de Receitas (ação 0E61)[2]. Esse procedimento foi adotado em vários exercícios financeiros, embora as LOAs mais recentes (2024 e

2 "90.000 – Reserva de Contingência – 0999.0E61.0001 – Reserva para Compensação de Projetos de Lei que fixem desonerações de Receitas sujeitos a deliberações de Órgão

2025) não tenham trazido uma ação orçamentária específica para essa finalidade.

Entretanto, embora o propósito desse procedimento fosse o cumprimento do inciso I do art. 14 da LRF, tratou-se, na verdade, de um artifício orçamentário utilizado para suprir a ausência de dispositivo expresso na lei que autorize a redução de despesas como forma de compensação dos efeitos das renúncias de receitas. Isso porque o uso da reserva de contingência corresponde a um cancelamento de dotação, embora fosse utilizado por ter efeitos concretos iguais aos que decorreriam da consideração da renúncia na estimativa de receita da LOA, por conta da consequente redução da alocação de recursos nas despesas fixadas nas demais ações orçamentárias. Deduz-se, portanto, que se tratava de uma forma de suprir, na prática, a lacuna existente na LRF em relação à ausência de previsão do uso da redução de despesas como mecanismo de compensação de renúncia de receitas.

Também vale mencionar que, no âmbito do processo legislativo orçamentário federal, a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA pode ocorrer a partir da aprovação de emendas de renúncia de receitas durante a tramitação do projeto de LOA no Congresso Nacional, matéria regulamentada nos arts. 31 e 32 da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional (CN), reproduzidos a seguir:

> **Art. 31.** São emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei, nos termos do art. 32.
> Parágrafo único. As compensações na despesa decorrentes da aprovação de emenda que acarrete redução de receita ficarão a cargo do Relator-Geral.
> **Art. 32.** Poderá ser apresentada **emenda de renúncia de receita,** decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, em

Colegiado do Poder Legislativo, durante o Exame de Compatibilidade Orçamentário-Financeira – NA.

> tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:
> I - tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas Comissões Permanentes;
> II - esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo.
> Parágrafo único. A emenda de que trata o *caput* somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de **anulação de despesas** ou de acréscimo de outra receita, observado o disposto no art. 41. (grifo nosso)

É importante notar que a Resolução nº 1/2006-CN define que os recursos provenientes de anulação de despesas constantes do PLOA podem ser usados como recursos compensatórios necessários, além do acréscimo de outra receita. Na prática, é comum que a anulação da despesa se refira à anulação de parte da reserva de contingência constante do PLOA. No entanto, por se tratar de norma relativa ao cumprimento da condição básica (compensação orçamentária), ela não pode ser aplicada no caso da condição alternativa (compensação tributária) de que trata o inciso II do art. 14 da LRF.

Desse modo, a autorização da implementação da medida compensatória, no caso da condição alternativa, para as renúncias de receitas a partir da redução de despesas (anulação parcial ou total de dotações orçamentárias primárias da LOA vigente ou de créditos adicionais suplementares e especiais referentes a despesas primárias) na LRF, além de solucionar o problema de impossibilidade de cumprimento da condição básica em determinadas situações (como medidas provisórias que ampliem ou concedam benefícios tributários), daria mais transparência em relação ao efeito financeiro dos benefícios a serem concedidos.

É importante destacar que a medida compensatória aqui proposta diz respeito à redução efetiva de despesas primárias na LOA ou em créditos adicionais suplementares e especiais, não sendo possível a concessão ou

a ampliação do incentivo ou do benefício tributário com base em uma mera expectativa futura de redução de despesas gerada por determinada proposição ou por algum acontecimento. É por esse motivo que o benefício tributário só poderá entrar em vigor simultaneamente ou após a redução efetiva de despesas.

Por fim, convém ressaltar que, de acordo com o art. 167-A, inciso X, da Constituição Federal (CF), é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, aplicar, enquanto permanecer tal situação, o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária caso seja apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento).

A intenção dessa vedação é justamente evitar a redução de receitas sem a devida diminuição da despesa, pois não há previsão legal da adoção dessa medida de compensação. Entretanto, a alteração na LRF que está sendo proposta no presente trabalho visa suprir exatamente essa lacuna, de modo que é fundamental deixar claro, na LRF, que a vedação constitucional citada anteriormente não se aplicará no caso de concessão de benefício tributário a partir do corte de despesas.

8. ANÁLISE DO IMPACTO DA INCLUSÃO DA REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS NA LRF EM RELAÇÃO AOS LIMITES DO REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL

Diante da importância das regras instituídas pela LC nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS) para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, é fundamental que a alteração que está sendo proposta na LRF seja analisada sob esse prisma.

O art. 3º da LC nº 200/2023 estabeleceu limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas

primárias para os Poderes e órgãos independentes. De uma maneira resumida, de acordo com o inciso I do art. 3º da lei, para o exercício de 2024, cada um dos limites individualizados correspondeu ao montante equivalente às dotações orçamentárias primárias constantes da LOA de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão independente, também considerados os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação do RFS, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao IPCA e pelo crescimento real da despesa primária. Para os exercícios posteriores a 2024, cada um dos limites individualizados equivale ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pelo IPCA e por uma variação real, nos termos dos arts. 4º e 5º da lei.

Observa-se que as alterações nas dotações orçamentárias realizadas para atender à situação prevista no *caput* do art. 9º da LC nº 200/2023 não são incluídas para a definição do limite do exercício subsequente. Essas alterações se referem a possíveis ampliações nas dotações orçamentárias pelo Poder Executivo federal, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente, por meio de crédito adicional, no caso de o resultado primário do Governo Central apurado exceder o limite superior do intervalo de tolerância da meta.

Nesse sentido, embora a redução de despesas primárias como medida de compensação de renúncia de receitas se trate de uma medida de ajuste fiscal, observa-se que as dotações orçamentárias reduzidas para essa finalidade não afetam a definição do limite individualizado de despesa primária para o exercício subsequente, diferentemente das dotações aumentadas na forma do art. 9º citado anteriormente, que poderiam levar ao descumprimento do limite. Logo, não há qualquer impacto da medida proposta neste trabalho em relação aos limites definidos no § 1º do art. 3º da LC nº 200/2023.

Quanto à apuração do resultado primário, a redução de despesas primárias estaria atrelada sempre à diminuição de uma receita primária em montante equivalente. Logo, nessa situação, não haveria arrecadação de receita nem pagamento de despesa, de modo que o impacto combinado da renúncia de receita e da medida compensatória no resultado primário seria nulo.

Por fim, é importante lembrar que o art. 6º da LC nº 200/2023 define medidas de ajuste fiscal que devem ser adotadas no caso de o resultado primário do Governo central ser menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta. O *caput* do referido dispositivo estabelece que, nessa situação, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da CFs vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da CF. A vedação de que trata o inciso X se refere justamente a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Conforme já apontado, a intenção dessa vedação é evitar a redução de receitas sem a devida diminuição da despesa, pois não há previsão legal, na LRF, da adoção dessa medida de compensação. Entretanto, a alteração que está sendo proposta neste trabalho visa suprir exatamente essa lacuna, de modo que é fundamental deixar claro, na LC nº 200/2023, que a vedação constitucional citada anteriormente não se aplicará no caso de concessão de benefício tributário a partir do corte de despesas realizado na forma estabelecida no novo dispositivo da LRF.

9. MINUTA DE ALTERAÇÃO DA LRF E DO RFS PARA PREVER A REDUÇÃO DE DESPESAS COMO MEDIDA COMPENSATÓRIA PARA RENÚNCIAS FISCAIS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para dispor sobre medidas compensatórias no caso de renúncia de receitas decorrente da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário; e altera a Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 14 .....

.....

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou por meio da redução de despesa.

.....

§ 4º Para efeito do inciso II, considera-se redução de despesa aquela proveniente da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias primárias ou de créditos adicionais suplementares e especiais referentes a despesas primárias.

§ 5º À concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária efetuada por meio de redução de despesa primária, não se aplica a vedação de que trata o art. 167-A, item X, da CF/88." (NR)

Art. 2º. A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 6º .....

.....

§ 4º Na aplicação das medidas de ajuste fiscal de que trata este artigo, a vedação prevista no inciso X do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos casos de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que indiquem como medida de compensação a redução de despesas na forma estabelecida no art. 14, § 4º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)." (NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir do exercício subsequente ao de início de sua vigência.

10. CONCLUSÃO

O objetivo do presente capítulo foi o de analisar a viabilidade técnica e jurídica acerca da possibilidade de compensação de renúncia de receitas, na LRF, não só pelo aumento de receitas, mas também pela redução de despesas.

Conforme apresentado, a LRF prevê duas situações em que há a necessidade de implementação de mecanismos de compensação: a primeira é no caso de renúncia de receitas (art. 14) e a outra se dá no caso de geração de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) (art. 17), cuja norma também é aplicada na criação ou majoração de benefício ou serviço relativo à seguridade social (art. 24).

Essas regras e mecanismos de compensação previstos na LRF foram baseados no modelo *pay-as-you-go* (PAYGO), instituído nos Estados Unidos pelo *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990, e adotado em vários países da OCDE (por exemplo, Alemanha, Canadá, França, Itália e Reino Unido), em que novas renúncias fiscais (como isenções ou deduções) somente são permitidas se houver compensações equivalentes — seja por aumento de receita, redução de despesas ou neutralidade fiscal.

Apesar disso, pelas regras vigentes, a LRF prevê como medida compensatória, no caso de renúncia de receitas, em seu art. 14, inciso II, somente o aumento de receitas, não havendo a previsão de redução de despesas. Esse aumento de receitas é proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Trata-se de uma condição alternativa difícil de ser cumprida, pois, além do aumento de tributos ser bastante impopular, o rol de medidas compensatórias que aumentam receitas é taxativo na lei.

Destaca-se que já houve, no passado, diversas situações em que se tentou realizar a compensação dos efeitos da concessão ou ampliação do benefício tributário a partir de medidas que não encontravam respaldo

na literalidade do texto da LRF em relação ao aumento de receitas, como excesso de arrecadação, medidas de combate à evasão, aumento da eficiência da administração tributária, por exemplo.

De acordo com o que foi exposto, além da dificuldade política de se implementar a medida compensatória a partir do aumento de tributos, há também outro aspecto a ser considerado, o da carga tributária. A compensação do efeito da redução de um tributo a partir do aumento de outro acaba deixando inalterada a carga tributária do Brasil, que é bastante elevada – cerca de 35% (trinta e cinco por cento) do PIB.

Nesse sentido, demonstrou-se que a maneira ideal de resolverem esses problemas seria a inclusão, no art. 14, inciso II, da LRF, da possibilidade de compensação de renúncia de receitas a partir da redução de despesas primárias, seguindo a ideia original da lei e as regras básicas do modelo PAYGO. Seria uma evolução da lei no sentido de se reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos.

Assim, foi apresentada uma proposta de alteração do art. 14 da LRF, de modo a aperfeiçoá-la e dar maior segurança jurídica e eficácia normativa à concessão ou ampliação de benefícios tributários, sendo que tal solução é bastante adequada em relação à realidade fiscal e social contemporânea, pois tem a intenção de reduzir a carga tributária do contribuinte em conjunto com o corte de gastos públicos, garantindo a neutralidade fiscal na concessão de benefícios tributários no Brasil e cumprindo o propósito original da LRF e do modelo PAYGO.

Vale salientar que, embora o escopo do presente trabalho tenha sido a análise da viabilidade e da adequação de se alterar a LRF, diante da importância das regras instituídas pela LC nº 200/2023, foi necessário analisar de que forma as alterações propostas na LRF impactariam esse regime fiscal sustentável.

Por fim, também houve a necessidade de se avaliar o impacto das alterações propostas considerando o disposto no art. 167-A, inciso X, da Constituição Federal, que veda a concessão de benefício tributário em caso de determinados gatilhos na relação entre despesas e receitas correntes. Nesse sentido, constatou-se que seria importante que essa vedação não fosse aplicada no caso da situação proposta e analisada neste trabalho, de concessão ou ampliação do benefício tributário a partir do corte de

despesas. Com isso, foi proposta a inclusão do § 5º no art. 14 da LRF e do § 4º no art. 6º do RFS.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. **Fiscal rules and budget procedures in the United States.** European Economic Review, Amsterdam, v. 40, n. 3–5, p. 517–528, 1996.

AUSTRALIA. Department of Finance. **Budget strategy and outlook. Canberra:** Australia Government, 2023. (Budget Paper, n. 1). Disponível em: https://archive.budget.gov.au/2023-24/bp1/download/bp1_2023-24.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

BOS, Frits. **The Dutch fiscal framework:** history, current practice and the role of the CPB. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2007. (CPB documento, n. 150). Disponível em: https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/dutch-fiscal-framework-history-current-practice-and-role-cpb.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui 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). Brasília, DF: Presidência da República, [2025b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 747/2010 – Plenário.** Brasília, DF: TCU, 2010. Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=34443. Acesso em: 14 abr. 2025.

CANADA. Department of Finance. **Fiscal reference tables October 2023. Ottawa:** Government of Canada, 2023. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/fiscal-reference-tables.html. Acesso em: 7 abr. 2025.

CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES (United States). **Policy basics:** introduction to the federal budget Process. Washington, DC: CBPP, 28 out. 2024. Disponível em: https://www.cbpp.org/research/federal-budget/introduction-to-the-federal-budget-process. Acesso em: 24 jun. 2025.

FINLAND. Ministry of Finance. **Budget review 2024:** review on central government budget proposal, October 2023. Helsinki: Government of Finland, 2023. Disponível em: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165207. Acesso em: 7 abr. 2025.

FRANCE. Cour des Comptes. **Le rapport public annuel 2023.** Paris: Cour des Comptes, 2023. Disponível em: https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2023. Acesso em: 7 abr. 2025.

GALE, William G.; ORSZAG, Peter R. **The budget outlook:** projections and implications. Washington, DC: Brookings Institution, 2004. Disponível em: https://www.brookings.edu/articles/the-budget-outlook-projections-and-implications/?utm_source=chatgpt.com004. Acesso em: 7 abr. 2025.

GERMANY. Federal Ministry of Finance. **German stability programme 2023.** Berlin: Federal Ministry of Finance, 2023. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Public-Finances/Stability-Programmes/german-stability-programme-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Acesso em: Acesso em: 24 jun. 2025.

INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES (England). **Green budget 2020.** London: IFS, 2020. Disponível em: https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/CH6-IFS-Green-Budget-2020-Spending-Review-2020.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 24 jun. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor:** on the path to policy normalization. Washington, DC: IMF, 2023. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2023/04/03/fiscal-monitor-april-2023. Acesso em: 7 abr. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal monitor:** putting a lid on public debt. Washington, DC: IMF, 23 out. 2024. Disponível em: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2024/October/English/text.ashx. Acesso em: 24 jun. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Fiscal rules dataset:** 1985-2021. Washington, DC: IMF, 2022. Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm. Acesso em: 7 abr. 2025.

ITALY. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ragioneria Generale dello Stato. **Documenti di economia e finanza:** 2023. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2023. Disponível em: https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html. Acesso em: 7 abr. 2025.

NORGE. Meld. **St. 22 (2024–2025):** statens pensjonsfond 2025. Oslo: Regjeringen, 2025. Disponível em: https://www.regjeringen.no/contentassets/185dca55ef5649d1bc08db2699bb861f/no/pdfs/stm-202420250022000dddpdfs.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v. 1, 1175 p.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Budgeting and public expenditures in OECD countries.** Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264307957-en. Acesso em: 7 abr. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tax expenditures in OECD countries.** Paris: OECD Publishing, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264076907-en. Acesso em: 7 abr. 2025.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. **Conta geral do estado 2023:** relatório de análise global e conta da segurança social. Lisboa: Ministério das Finanças, 2024. v. 1, t. 1. Disponível em: https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/ContaGeraldoEstado/2023/CGE_2023_vol1tomo01.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

SCHICK, Allen. **The federal budget:** politics, policy, process. 3th. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007.

SPAIN. Ministerio de Hacienda. **Informe de estabilidad presupuestaria:** ejercicio 2023. Madrid: Ministerio de Hacienda, nov. 2024. Disponível em: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe-completo-EP-2023-2.pdf. Acesso em: 25 jun. 2025.

SWEDEN. Ministry of Finance. **The swedish fiscal policy framework. Stockholm:** Ministry of Finance, 12 apr. 2018. (Government communication, 2017/18:207). Disponível em: https://www.government.se/globalassets/government/dokument/finansdepartementet/the-swedish-fiscal--policy-framework.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. **Spending review 2020.** Londres: HM Treasury, 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNITED STATES. Congress. Congressional Budget Office. **Final sequestration report for fiscal year 2025.** Washington, DC: CBO, 28 mar. 2025. Disponível em: https://www.cbo.gov/publication/61152. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNITED STATES. Congress. H.J.Res.45. **Increasing the statutory limit on the public debt.** Washington, DC: Congress, 2010. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-joint-resolution/45?q=%7B%22search%22%3A%22Public+Law+111%E2%80%93139%2C+2010%22%7D&r=26&s=1. Acesso em: 7 abr. 2025.

UNITED STATES. Congress. H.R.2920. T**o reinstitute and update the Pay-As-You-Go requirement of budget neutrality on new tax and mandatory spending legislation, enforced by the threat**

of annual, automatic sequestration. Washington, DC: Congress, 2009. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2920. Acesso em: 7 abr. 2025.

UNITED STATES. Congress. H.R.5835. **Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990.** Washington, DC: Congress, 1990. Became Public Law n. 101–508. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/5835. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES. Congress. Joint Committee on Taxation. **Estimated budget effects of the Conference Agreement for H.R. 1, the "tax cuts and jobs act":** fiscal years 2018-2027. Washington, DC: Joint Committee on Taxation, 18 dez. 2017. Disponível em: https://www.jct.gov/getattachment/2f1d880c-ca26-429d-9044-63ac084d07cd/x-67-17-5053.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNITED STATES. The White House. Office of Management and Budget. **Budget of the U.S. government:** fiscal year 2019. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2018. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2019-BUD/pdf/BUDGET-2019-BUD.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNITED STATES. The White House. Office of Management and Budget. **OMB final sequestration report to the president and Congress for fiscal year 2024.** Federal Register, Washington, DC, v. 89, n. 76, 18 apr. 2024. Disponível em: https://www.federalregister.gov/documents/2024/04/18/2024-08264/omb-final-sequestration-report-to-the-president-and-congress-for-fiscal-year-2024. Acesso em: 24 jun. 2025.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

RENÚNCIA DE RECEITA: EFETIVIDADE DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS COM IMPACTO NO RESULTADO FISCAL

Bento Rodrigo Pereira Monteiro

Resumo

O presente estudo analisou os motivos que vêm permitindo a aprovação de leis que resultam em diminuição do valor a ser arrecadado e, consequentemente, em geração de impacto fiscal negativo, mesmo diante das restrições impostas pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fisca – LRFl. A partir da avaliação de proposições legislativas aprovadas entre 2011 e 2024, verificou-se que grande parte das normas com renúncia de receita não observou adequadamente as exigências legais, com respaldo implícito dos Poderes Executivo e Legislativo e limitada possibilidade de reação institucional. Com base nesse diagnóstico, propôs-se um conjunto de alterações legislativas com vistas a fortalecer a efetividade da LRF, incluindo a obrigatoriedade de compensação, a previsão de sanção para descumprimentos e a limitação do processo de criação e expansão de renúncias. Argumenta-se, ainda, que o art. 167-D da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, confere caráter constitucional implícito ao cumprimento da LRF fora dos casos excepcionais de calamidade pública, devendo ser interpretado sob o princípio da máxima efetividade.

Palavras-chave: Renúncia de receita; Lei de Responsabilidade Fiscal; processo legislativo; máxima efetividade; resultado fiscal.

1. INTRODUÇÃO

As renúncias de receita constituem importante ferramenta governamental para o estímulo a setores econômicos e para a promoção de benefícios sociais. Por meio de anistias, remissões, subsídios, isenções, diferimentos de obrigações, deduções e outros benefícios tributários, o Estado pode induzir atividades econômicas, corrigir desigualdades e fomentar o crescimento.

Não obstante, é imprescindível avaliar se a renúncia de receita seria o meio mais eficiente para o atingimento do objetivo proposto. A mensuração dos benefícios gerados pelos gastos tributários deveria ser realizada de forma *ex-ante*, *pari passu* e *ex-post*, analisando se as distorções que ela gera no sistema tributário são justificadas pelo resultado da política pública. Isso somente pode ser alcançado se o processo de formulação das políticas que envolvam gastos tributários incluir o estabelecimento de objetivos mensuráveis e se forem criados instrumentos para a revisão periódica de seus resultados, inclusive para verificar a elasticidade entre renúncia e resultados alcançados.

A necessidade de incorporar as informações referentes aos gastos tributários no processo orçamentário é uma recomendação de organismos multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo a qual é boa prática para a transparência do orçamento a indicação, na peça orçamentária, do custo estimado das principais renúncias de receita (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2002).

Adicionalmente, de acordo com Schick (2007), há uma tendência de que países com carga tributária mais elevada tenham um volume maior de renúncias de receita, dado que ela criaria incentivos para organização de grupos de interesse com o objetivo de obter benefícios. Dessa forma, a criação de renúncia de receita à margem de avaliação sistemática deve ser uma preocupação para o Brasil.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o processo orçamentário brasileiro não contemplava as renúncias de receita. Foi por meio do novo texto constitucional que elas passaram a ser apresentadas na proposta orçamentária em demonstrativo regionalizado (art. 165, §

6º[1]). Ao mesmo tempo, reservou-se ao controle interno de cada poder e ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a competência de fiscalizá-las (art. 70[2]).

Apesar da previsão constitucional, a mera apresentação do demonstrativo de gastos tributários nos primeiros processos orçamentários que se seguiram não foi suficiente para frear a expansão das renúncias de receita, de modo que, quando do envio do projeto de lei que viria a se tornar a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, PLP nº 18/1999, decidiu-se pela introdução no ordenamento jurídico brasileiro de norma destinada a restringir a criação de benefícios tributários setoriais, inspirada no modelo *Paygo* (*Pay-As-You-Go*), então recentemente introduzido nos Estados Unidos da América.

Desde então, as proposições contendo alteração na legislação tributária voltadas à concessão ou prorrogação de renúncia de receita passaram a ser analisadas sob o enfoque da sua adequação em relação à LRF. Conforme aponta Oliveira (2013), a redação dada ao artigo 14 da Lei teve como objetivo tornar as alterações na legislação tributária neutras do ponto de vista do resultado fiscal do governo.

1.1. CONCEITO DE GASTO TRIBUTÁRIO

O conceito de gasto tributário teve origem simultânea nos Estados Unidos da América e na Alemanha durante a década de 1960 (Villela; Lemgruber; Jorratt, 2010). O Departamento do Tesouro dos Estados Unidos – USDT publicou pela primeira vez em 1968 um orçamento de gastos tributários,

---

1 § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

2 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

apresentando como motivação principal o fato de que, até então, o governo nunca havia realizado uma análise dos benefícios existentes, tampouco do montante de receitas abdicado pelo governo (Surrey; McDaniel, 1976). A justificativa inicialmente apresentada converge com as principais utilidades dos demonstrativos de renúncia de receita, que são influenciar as agendas governamentais relacionadas à política fiscal e à reforma tributária (Toder, 2005).

Stanley S. Surrey, à época secretário adjunto do USDT para política tributária, desenvolveu o conceito de gasto tributário (*tax expenditure*) com o objetivo de promover a realização de uma reforma tributária (Burman, 2013). Surrey estava ciente das dificuldades inerentes à modificação do *status quo* da distribuição de benefícios tributários, visto que as renúncias de receitas existentes eram defendidas pela atuação de grupos de interesse (Thuronyi, 1988).

De modo geral, entende-se que os gastos tributários normalmente procuram atingir pelo menos um de quatro objetivos: melhorar a progressividade do sistema tributário, aumentar a eficiência da estrutura de gastos, estimular o consumo de bens meritórios ou promover o desenvolvimento de setores econômicos, atividades, regiões ou agentes (Villela; Lemgruber; Jorratt, 2010). Esses objetivos acabam por compor, em algumas abordagens, a própria definição do que seria uma renúncia de receita.

A partir de 1974, por meio da Lei de Reforma do Orçamento (Budget Reform Act), o orçamento de gastos tributários se tornou parte integrante do processo orçamentário dos Estados Unidos da América (Surrey; McDaniel, 1979). A referida norma definiu os gastos tributários como "perdas de receita atribuíveis a dispositivos das leis tributárias federais que permitem uma exclusão especial, isenção ou dedução da renda bruta ou que fornece um crédito especial, uma alíquota preferencial ou diferimento de uma obrigação tributária" (tradução nossa). É relevante acrescentar que, com base nessa definição, que faz referência direta à renda bruta como critério, os gastos tributários no orçamento norte-americano se limitaram àqueles que incidiam sobre o imposto de renda.

O Banco Mundial (2024) define os gastos tributários como perdas de receita decorrentes de previsões especiais na legislação, estruturadas

sob a forma de incentivos ou medidas de alívio, incluindo isenções, deduções, créditos, alíquotas reduzidas, utilizados com a finalidade de fomentar atividades econômicas, promover políticas sociais e corrigir falhas de mercado.

Para Surrey e McDaniel (1979), o gasto tributário é um elemento componente do próprio tributo, consistindo em preferências especiais que se distinguem da estrutura tributária normal, favorecendo determinada indústria, atividade ou classe de pessoas, podendo ocorrer na forma de deduções, diferimento de obrigações, créditos presumidos ou redução de alíquotas.

Henriques (2009, p. 38) conceitua o gasto tributário como "o enunciado quantitativo de caráter estritamente orçamentário, do valor estimado da redução de receita pública ocasionada por um benefício fiscal em um determinado intervalo de tempo".

Torres (1999, p. 165) considera que os gastos tributários ou renúncias de receita

> são mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública (isenção fiscal, redução de base de cálculo ou de alíquota de imposto, depreciações para efeito de imposto de renda etc.) que produzem os mesmos resultados econômicos da despesa pública (subvenções, subsídios, restituições de impostos etc.).

Já Nóbrega e Figueiredo (2002) ressaltam que o gasto tributário consiste na abdicação, total ou parcial, do recolhimento do produto de tributos, com o interesse de incentivar ou favorecer determinados setores, atividades, regiões ou agentes da economia, deixando de aplicar o regime impositivo geral, executando política pública nas áreas econômica e social.

Segundo a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB, os gastos tributários são

> gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência (estrutura tributária de referência a qual os desvios são identificados e classifi-

> cados como Gastos Tributários), reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte" (Rego *et al.*, 2024, p. 4).

No plano normativo, a LRF determina que a renúncia de receita "compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado" (art. 14, § 1º).

Adicionalmente, por um breve período, estabeleceu-se na legislação orçamentária a conceituação de "incentivos ou benefícios de natureza tributária". Essa definição foi introduzida no art. 91 da LDO para o ano de 2004 (Lei nº 10.707/2003), segundo a qual esses eram

> os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visam atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

A definição constante da LDO para 2004 apresentava grande semelhança com aquela proposta pela RFB no Demonstrativo dos Benefícios Tributários para o ano de 1998. Segundo esse documento, benefícios tributários são somente aqueles que, cumulativamente, "reduzam a arrecadação potencial, aumentem a disponibilidade econômica do contribuinte e constituam, sob o aspecto jurídico, uma exceção à norma que referencia o tributo ou alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes".

Essa definição foi mantida de forma reiterada nas LDOs para os anos de 2005 a 2012. Embora o Poder Executivo inicialmente planejasse mantê-la na LDO para 2013, o Poder Legislativo, por meio de emenda, passou a considerar como benefício de natureza tributária, ou gasto tributário,

"a desoneração legal de tributo, que excepcione a legislação de referência e conceda tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes, setor ou região, para o alcance de objetivo econômico, social, cultural, científico ou administrativo" (art. 91, § 2º).

Adicionalmente, o texto criou uma definição para a legislação de referência de um tributo, considerando-a como "a regra geral de sua aplicação, tendo como premissa básica o atendimento a princípios e normas tributárias da Constituição Federal" (art. 91, § 3º). Além disso, seria característica do benefício tributário, ou gasto tributário, acarretar renúncia potencial de arrecadação, ou perda de recursos, equivalendo a um gasto indireto do Estado para a consecução dos objetivos econômico, social, cultural, científico ou administrativo (art. 91, § 4º). Em razão da mudança, o Poder Executivo achou por bem vetar todos os dispositivos concernentes à definição de benefício tributário no PLDO para 2013, apresentando como razão dos vetos o fato de que a natureza temporária da LDO não era apropriada para a definição de conceitos tributários. Desde então, o Poder Executivo deixou de incluir a definição nos projetos iniciais dos anos subsequentes.

Os PLDOs para 2015 e para 2016 foram então modificados no Parlamento para incluir dispositivo de natureza semelhante, acrescentando a característica de que o benefício de natureza tributária, ou gasto tributário, deveria aumentar a disponibilidade econômica do contribuinte, aproximando-a assim da definição da RFB. Esses dispositivos foram igualmente vetados pelo Poder Executivo.

Em 2017, houve nova tentativa do Congresso Nacional em regular a matéria. Assim, definiu-se no PLDO para 2018 renúncia de receita para fins de avaliação de impacto como

> [...] a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que excepcionem a legislação de referência e concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes, para o alcance de objetivo econômico, social, cultural, científico e administrativo.

Tal como nas tentativas anteriores, o texto foi alvo de veto do Poder Executivo.

De acordo com Nascimento (2014), a renúncia de receita envolve a desistência, por parte do ente da federação competente, do direito de arrecadar determinado tributo, por meio da concessão de benefícios fiscais. A existência de diminuição de arrecadação tributária, para Almeida (2000), é fundamental para que uma medida seja considerada como um gasto tributário. Entretanto, deve-se observar que há países que reconhecem renúncias de receitas negativas (Burman, 2003; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010). As renúncias de receitas negativas são aquelas em que se considere que a tributação aplicada é mais severa que o sistema tributário de referência (Shaviro, 2003).

Outros critérios adotados incluem a restrição do benefício a um grupo de contribuintes e a possibilidade de conversão da renúncia de receita em outra política pública, especialmente em uma que envolvesse gasto público. Entre todos os critérios, o mais comum é a divergência em relação ao sistema tributário de referência (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010). Contudo, essa abordagem acaba por criar um desafio, que é a dificuldade em estabelecer uma definição precisa de sistema tributário de referência.

A restrição do benefício a um grupo de contribuintes é apontada por Rosa (2013) como fundamental para que haja a classificação como renúncia de receita. Para ele,

> se a isenção é objetiva, isto é, se for concedida ao produto, não haveria benefício tributário, porque tudo se passaria como se fosse uma redução de alíquota, atuando em favor de todos os compradores do bem e atendendo princípio constitucional que permite essa diferenciação impositiva. Se, ao contrário, for subjetiva, isto é, concedida a determinadas pessoas, entidades ou regiões produtoras, haveria a criação de benefício tributário, pois discriminaria favoravelmente apenas em favor de um grupo restrito de contribuintes (Rosa, 2013, p. 9).

A maioria dos países membros da OCDE adotou medidas para tornar os seus gastos tributários mais transparentes (Villela; Lemgruber; Jorratt,

2010). Com isso, à medida que esses países começaram a estabelecer uma relação dos seus gastos tributários, cada um deles construiu a sua própria definição do termo, enfatizando diferentes aspectos conforme a sua realidade (Bratic, 2006; Brown, 2004; Ende; Haberham; Boogert, 2004; Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010; Seguin; Gurr, 2004; Sunley, 2004; Valenduc, 2004; Swift, 2006; Villela; Lemgruber; Jorratt, 2010; Banco Mundial, 2024).

Assim, a definição de qual renda seria tributável no regime de referência, por exemplo, pode fazer com que não haja consenso quanto à caracterização de determinado benefício como renúncia de receita (Andrews, 1972; Kraan, 2004). Essa indefinição acarreta, por vezes, a exclusão de benefícios relevantes da relação oficial (Bittker, 1969). Em virtude disso, McIntyre (1980) propõe que uma relação de gastos tributários poderia incluir todas as que aderirem ao conceito ou apenas aquelas sobre as quais houvesse um consenso generalizado, dependendo do objetivo que se pretendesse atingir com essa lista.

1.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS

Diversos estudos na área dedicaram-se à análise das vantagens e desvantagens da concessão de renúncias de receita. Entre os aspectos positivos que podem ser apresentados para o estabelecimento desses mecanismos, podem-se destacar o estímulo à participação do setor privado na economia e em programas sociais, a transferência do processo de decisão do setor governamental para o privado e a redução da necessidade de supervisão do governo sobre a realização do gasto (Swift; Cavalcanti, 2003; Swift; Brixi; Valenduc, 2004).

Por parte da população, os contribuintes costumam preferir políticas públicas apresentadas sob a forma de renúncia de receita às executadas por meio de gasto direto, o que contribui para a sua aceitação política (Farici; Ellis, 2014; Banco Mundial, 2024). Isso acontece porque os cidadãos não acreditam que as mesmas vantagens poderiam ser obtidas por meio do gasto direto, fazendo com que as renúncias de receita sejam consideradas mais vantajosas (Schick, 2007). No entanto, é possível que

os objetivos iniciais da proposta não sejam atingidos por meio do gasto tributário (Banco Mundial, 2024).

Entre os principais pontos negativos do uso de renúncias de receita, destacam-se os riscos de que sejam inefetivas, ineficientes e desiguais, visto que elas podem se mostrar insuficientes para afetar as forças econômicas em atuação (inefetividade), ser adotadas unicamente para atender a grupos de interesse (ineficiência) e ser regressivas (inequidade) (Swift; Cavalcanti, 2003; Swift; Brixi; Valenduc, 2004).

Adicionalmente, outras desvantagens apontadas pela literatura são a erosão da base tributária, a criação de gastos tributários sem limite, o aumento da complexidade do sistema tributário, a apresentação de um custo superior ao do gasto direto, a criação de ganhos extraordinários para o particular e a distorção na alocação dos recursos (Almeida, 2000; Swift; Brixi; Valenduc, 2004; Swift; Cavalcanti, 2003; Thuronyi, 1988). A dificuldade em quantificar com precisão a perda com um gasto tributário pode ser considerada como uma fragilidade, fato que foi reconhecido no orçamento dos Estados Unidos da América de 2003, com inclusão de trecho que indica que "[...] a Administração acredita que a significância das estimativas das renúncias de receita é incerta [...]"[3] (Estados Unidos, 2002, p. 95, tradução nossa).

Parte dos gastos tributários poderia ser implementada por meio de gastos diretos, sendo, entretanto, realizada por meio do sistema tributário, com características distintas que as tornam menos transparentes e mais difíceis de controlar (Davie, 1998; Sammartino; Toder, 2020; Banco Mundial, 2024). Observa-se nesses casos uma equivalência com a sua realização por meio de rubricas orçamentárias (Longinotti, 2021).

Essa opção implica uma perda na transparência das informações, permitindo, conforme Howard (1993), a construção de um "Estado de bem-estar social oculto", o qual privilegiaria a parcela mais rica da população. Nesse sentido, o principal mecanismo de transferência de renda nos EUA ocorre por meio do sistema tributário (Eissa; Hoynes, 2011).

---

3 ESTADOS UNIDOS. **Budget of the United States Government.** Washington, DC: US Government Printing Office, 2002. Disponível em: https://www.govinfo.gov/content/pkg/BUDGET-2003-PER/pdf/BUDGET-2003-PER.pdf. Acesso em: jul. 2025.

Adicionalmente, observou-se que, apesar da presença anual no orçamento, uma vez aprovados, os gastos tributários não são anualmente verificados pelo Legislativo com o mesmo cuidado que as rubricas de despesa, comprometendo assim a sua *accountability* (Santa Helena, 2009).

Ainda no campo da transparência, a qualidade com que essas informações são publicizadas varia significativamente entre os países, de modo que em alguns deles a informação não faz parte do processo orçamentário. É importante observar que, entre os países que a incluem no orçamento, alguns costumam adotar um teto para a renúncia de receita (Swift; Brixi; Valenduc, 2004; Kassim; Mansour, 2018; Beznoska; Haldenwang; Schüler, 2023).

Para Santa Helena (2009), as políticas públicas baseadas na concessão de incentivos fiscais demonstram um viés contrário à intervenção mais direta do Estado, por meio da realização de gasto público, concentrando as decisões alocativas no empresário privado. Assim, "surge a ilusão que as decisões de despesas advêm do setor privado que está 'investindo' e não do setor público, o que, sabemos, constitui uma falácia posto o efeito fiscal dos incentivos fiscais são os mesmos de despesas diretas" (Santa Helena, 2009, p. 201).

1.3. OBJETIVO GERAL

Diante desse cenário, a finalidade do presente trabalho é a de analisar em que medida a norma vigente para a criação de renúncia de receita atinge o seu objetivo. Ao mesmo tempo, busca-se explicar se existem eventuais lacunas ou ambiguidades no art. 14 da LRF que expliquem o aumento que tem se verificado no montante de renúncia de receita e quais adequações poderiam ser realizadas nas normas legais de modo a tratar melhor a questão.

O presente capítulo se insere em uma tradição de trabalhos dos consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal destinados à análise crítica do tratamento dado pela LRF às renúncias de receitas, como é o caso de Pureza (2006), Santa Helena (2009), Rosa (2013), Pellegrini (2014) e Lima (2017). Realizado com objetivo exploratório, este trabalho

busca identificar possíveis melhorias no regramento das renúncias de receita. O corte temporal da pesquisa é transversal, abrangendo projetos de lei contendo alterações na legislação tributária, enviados à sanção presidencial no período de 2011 a 2024.

Foram utilizados instrumentos de pesquisa qualitativa, sendo realizada análise documental das leis e dos documentos elaborados durante o processo legislativo, especialmente as justificativas dos projetos apresentados e os relatórios aprovados na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara dos Deputados, comissão que detém a competência de analisar a adequação orçamentário-financeira das proposições (art. 32, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Para fins deste estudo, adota-se uma conceituação mais abrangente do que a usualmente empregada, que considera não apenas o aspecto tributário, mas também sua relevância enquanto instrumento de política fiscal. Dessa forma, serão abarcadas também receitas cuja origem não seja estritamente tributária. Define-se, portanto, a renúncia de receita como a redução potencial na arrecadação, provocada pela instituição ou prorrogação de benefícios, tais como, mas não se limitando a isenções, deduções, alíquotas reduzidas, diferimentos de obrigações, remissões, subsídios, créditos presumidos e modificações no cálculo do valor devido. Essa será a definição utilizada para a coleta e análise das alterações na legislação realizadas no Brasil no período delimitado pelo estudo.

Ressalte-se que, em relação a essa conceituação, há importante diferença em relação ao texto atual da LRF. A LRF definiu a renúncia de receita de forma próxima do conceito de gasto tributário, visto que considerou na definição somente as receitas oriundas de obrigações tributárias. Entretanto, a definição utilizada nesse estudo se aproxima mais do conceito de redução de receita, previsto na LDO. As regras para a concessão ou ampliação de redução de receita foram incluídas pela primeira vez na LDO para o ano de 2011, Lei nº 12.309/2010[4]. Assim,

4 Art. 91. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias que importem ou autorizem diminuição da receita ou aumento de despesa da União no exercício de 2011 deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos, para cada um dos exercícios compreendidos no período de 2011 a 2013,

proposições em tramitação deveriam apresentar compensação ou comprovação de que não haveria impacto no resultado não só nos casos de renúncia de receita estrita, mas também em outras formas de redução de receita. Essa exigência foi mantida até a LDO para 2023. Nesse sentido, nosso trabalho enfrenta uma das principais críticas apontadas em Pureza (2006), a de que a LRF não abrange outras formas de redução de receita além da renúncia.

2. EVOLUÇÃO CONCEITUAL E PRÁTICA NO BRASIL

Para atingir o objetivo de identificar eventuais deficiências do art. 14 da LRF, é necessário revisitar a evolução histórica das regras para a criação de renúncia de receita, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. No Brasil, o governo inicialmente utilizou o termo "benefícios tributários" para designar o mesmo conceito internacionalmente conhecido como *tax expenditure*, cabendo à Secretaria de Assuntos Econômicos e à Secretaria da Receita Federal a elaboração, em 1988, do primeiro Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1989 (Carvalho, 2010).

O DBT foi criado com o objetivo de dar cumprimento ao art. 165, §6º da Constituição Federal. Seguindo o conceito tradicionalmente utilizado de gastos tributários, foram incluídos no DBT os diferimentos de pagamentos de impostos, visto que "o orçamento que se está elaborando refere-se às renúncias de receita dentro de um determinado exercício fiscal", conforme registrado na Nota Técnica ao Ministro da Fazenda que acompanhou o DBT de 1989. Posteriormente, os diferimentos de obrigações tributárias não seriam considerados como renúncia de receita na LRF. A partir de 2004, o DBT foi substituído no processo orçamentário pelo Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT).

Antes da institucionalização do DBT, a RFB havia realizado, em 1984, um estudo voltado à enumeração das leis de concessão de incentivos no

detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, nos termos das disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

âmbito do imposto de renda, do imposto sobre produtos industrializados e do imposto de importação (Pureza, 2006).

Em consonância com parte da literatura internacional, a RFB adotou o entendimento de que os gastos tributários correspondem somente àqueles que poderiam ser substituídos por um gasto direto (Salvi; Paula; Loures, 2003). Entretanto, deve-se criticar essa limitação, visto que se permitiria a criação de desonerações diversas sem obedecer ao regramento da LRF (Pellegrini, 2014). Adicionalmente, o gasto direto e o gasto tributário não podem ser tratados como substitutos, visto que levam a distribuições diferentes e envolvem recursos e custos sociais distintos (Schick, 2007).

Inicialmente, os requisitos para a criação de renúncia de receita foram estabelecidos nas leis de diretrizes orçamentárias. Nesse sentido, a LDO para 1991 (Lei nº 8.074/1990) exigiu que projeto de lei que concedesse ou ampliasse isenção, incentivo ou benefício de natureza tributária e financeira, gerando efeitos sobre 1991, fosse acompanhado da estimativa da renúncia correspondente e da anulação de despesas em igual montante, vedando-se, nesse caso, a anulação de despesas correntes e de amortização da dívida (art. 50).

No exercício seguinte, a LDO para 1992 (Lei nº 8.211/1991) estendeu a restrição criada no ano anterior, passando a aplicá-la também a projetos que prorrogassem benefícios tributários. Além disso, determinou que a anulação de despesas deveria observar as vinculações constitucionais e retirou as limitações à anulação de despesas correntes e de amortização de dívida. O dispositivo foi reproduzido nas leis de diretrizes orçamentárias que orientaram a elaboração da LOA para o período de 1993 a 1996.

A LDO para 1997 (Lei nº 9.293/1996) passou a exigir que as renúncias de receita entrassem em vigor somente após o cancelamento das despesas compensatórias, previsão que se manteve nas leis de diretrizes orçamentárias para 1998 a 2000. Essa modificação foi em resposta à aprovação da Lei nº 9.449/1997[5], que concedeu redução no Imposto de Importação sem compensação imediata, prevendo que seria enviado ao Congresso

I, II, IV e V Nacional, em até 90 dias, um projeto de lei propondo

5 A Lei nº 9.449/1997 se tratava da conversão da Medida Provisória nº 1.536-22/1997, que por sua vez era a última reedição da Medida Provisória nº 1.024/1995.

as compensações exigidas pela LDO. A partir de 2000, o tema passou a ser regulado pela LRF, por meio de seu art. 14.

O texto inicial do Projeto de Lei Complementar que deu origem à Lei de Responsabilidade Fiscal (PLP nº 18/1999) conferia tratamento mais restritivo à criação de benefícios do que aquele consagrado na redação final da norma. A matéria era disciplinada pelo art. 22 da proposição legislativa, o qual também tratava de aumento de despesas:

> **Art. 22.** Considerar-se-á viciado por nulidade absoluta o ato que acarretar um aumento estimado na despesa ou uma redução estimada na receita, por um período superior a três exercícios financeiros, exceto se os respectivos efeitos forem integralmente compensados por uma redução estimada de outras despesas ou por um aumento estimado da receita, ou ambos, expressamente identificados na lei de diretrizes orçamentárias.
> § 1º A compensação a que se refere este artigo, não será efetuada com receita proveniente de operação de crédito, doação, transferência voluntária ou receita vinculada a outra despesa que não à despesa aumentada.
> § 2º Exclui-se da vedação de que trata o parágrafo anterior a compensação da parcela do aumento de despesa de capital que vier a ser custeada por receita proveniente de operação de crédito.
> § 3º Para fins do disposto neste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias, em cada ente da federação conterá um anexo demonstrativo da compensação do aumento do gasto público continuado em que:
> I - serão estimados os efeitos financeiros anuais de reduções de despesa ou aumentos de receita para o período que inclua e exceda o do exercício financeiro a que se referir;
> II - somente será considerado a redução de despesa ou o aumento de receita que for fundamentado em lei e que possa ser identificado e quantificado com razoável grau de previsibilidade.
> § 4º No caso de a redução de despesa ou de o aumento de receita não puder ser efetuado no mesmo período de tempo em que ocorrer o aumento de despesa ou a redução de receita a ser compensado, o anexo

de que trata o parágrafo anterior conterá estimativas expressas em valores presentes, calculados segundo os padrões geralmente aceitos.
§ 5º É dispensável a compensação do aumento da despesa com o serviço da dívida.
§ 6º Todo e qualquer ato que acarrete um aumento estimado na despesa ou uma redução estimada na receita indicará se os respectivos efeitos financeiros esperados compreendem um período igual, inferior ou superior a três exercícios financeiros e nesta última hipótese, informará qual a disposição da lei de diretrizes orçamentárias que tiver aprovado a respectiva compensação.
§ 7º O disposto neste artigo aplica-se:
I - a todo e qualquer ato que amplie para período superior a três exercícios financeiros, os efeitos de ato anterior que haja provocado, por período inferior, um aumento estimado da despesa ou uma redução estimada da receita:
II - à criação de cargo efetivo, emprego ou função pública;
III - à renúncia de receita, mediante a concessão de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios assemelhados de natureza financeira, tributária ou creditícia, ressalvados o cancelamento de débitos de pequeno valor e o cancelamento e a redução de multas, autorizados em lei;
IV - às despesas custeadas por recursos diretamente arrecadados por fundo, autarquia, fundação e empresa estatal dependente.

O objetivo do art. 22 do PLP nº 18/1999 era a implementação do modelo *paygo* no ordenamento jurídico brasileiro (Oliveira, 2013). Essa regra, vigente nos Estados Unidos da América, proíbe a tramitação de proposições legislativas que aumentem o déficit orçamentário para o ano corrente ou para os dez anos seguintes, seja por meio da diminuição da receita, seja pelo aumento de despesas (Heniff, 2023).

Uma Comissão Especial foi então criada na Câmara dos Deputados para discutir o projeto, sob a relatoria do Deputado Federal Pedro Novais. Conforme o parecer apresentado, o relator entendeu que a proposição precisou de aperfeiçoamento no que se refere ao tratamento conferido à criação de benefícios fiscais. Nas suas palavras,

a renúncia fiscal foi objeto de maior atenção, com definições e regras de concessão e compensação claras. Para que se conceda ou amplie incentivo ou benefício tributário, exige-se a estimativa da perda, no exercício e nos dois seguintes, e que, das duas uma, já tenha sido computada no orçamento ou se faça acompanhar de medidas compensatórias de aumento de tributos ou contribuição (Brasil, 1999, p. 01240).

Após as modificações realizadas no Congresso Nacional, o texto aprovado para disciplinar a criação de renúncias de receitas foi o seguinte:

> **Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
> § 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Observa-se que o art. 14 sofreu importantes transformações no processo legislativo. O Quadro 1 apresenta as principais diferenças entre o texto inicial enviado pelo Poder Executivo e a versão enviada à sanção pelo Poder Legislativo.

Quadro 1 – Comparativo entre o texto original do art. 22 do PLP nº 18/1999 e o art. 14 da LRF

Tema	PLP nº 18/1999	LRF
Abrangência	Qualquer redução de receita.	Somente incentivos ou benefícios de natureza tributária.
Compensação	Obrigatória, por meio de aumento de receita ou diminuição de despesa.	Opcionalmente, por meio de aumento de receita ou de comprovação de que não afetaria o resultado fiscal.
Efeito do descumprimento da regra	Nulidade do ato.	Não foi determinado.

Fonte: Elaboração própria.

Devido às mudanças realizadas, a execução da despesa orçamentária recebeu da LRF um controle mais forte do que o destinado à receita (Mendes, 2012). Nesse sentido, verifica-se o tratamento mais rigoroso que é dado pelos arts. 19 (estabelecimento de limites), 21 (nulidade de atos que não atendam ao disposto) e 42 (vedações de fim de mandato), que impõem sanções diretas e automáticas.

Assim, o texto final do art. 14 da LRF determina a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, exigência alçada ao plano

constitucional quando da aprovação do Novo Regime Fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Além disso, a concessão ou ampliação de benefício tributário deve também atender, alternativamente, a uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12[6], e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO (inciso I); ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (inciso II).

Adicionalmente, as leis de diretrizes orçamentárias de 2001[7] a 2009 permitiam ainda uma terceira possibilidade, que era a de compensar a renúncia por meio da anulação de despesas. Embora essa possibilidade vá ao encontro de ideia sugerida por Pureza (2006), deve-se ressaltar que a possibilidade, por constituir uma inovação em relação à LRF, deve ser considerada incompatível com a lei complementar. Desde 2010, a LDO não permitiu novamente essa forma de compensação.

No que se refere à compensação, é importante observar que a LRF restringiu os tipos de receitas que poderiam ser utilizadas para neutralizar o impacto da renúncia. Assim, caso não seja possível comprovar que a medida não afetará o resultado fiscal, é obrigatório o aumento da receita tributária por um dos seguintes meios: (i) elevação de alíquotas; (ii) ampliação da base de cálculo; (iii) majoração de tributo ou contribuição; ou (iv) criação de tributo ou contribuição. A legislação não admite

---

6 Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante 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.

7 Art. 66. A lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovada ou editada se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Parágrafo único. Aplicam-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza financeira as mesmas exigências referidas no *caput*, podendo a compensação, **alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente** (Lei nº 9.995, de 2000, grifo nosso).

outras modalidades de compensação, limitando-se a essas hipóteses expressamente previstas.

Caso se comprove que a receita foi considerada na estimativa de receita da LOA, não se exige a adoção de medidas de compensação. Contudo, é importante salientar que nesse caso há um problema de redação na LRF, visto que se determina a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita na LOA, ao mesmo tempo em que se remete ao art. 12, o qual exige também a "projeção (da receita) para os dois (exercícios) seguintes". Diante disso, suscita-se a dúvida quanto à forma de atender adequadamente à exigência do inciso I do art. 14 da LRF à luz da estrutura orçamentária vigente.

Ainda que o art. 14 da LRF remeta ao art. 12 para fins de estimativa de impacto, não é possível, no âmbito do processo legislativo orçamentário, comprovar previamente que determinada renúncia não afetará o resultado fiscal para além do primeiro exercício de vigência da norma. Isso ocorre porque a meta da LDO para os exercícios subsequentes é meramente indicativa, favorecendo assim a interpretação de que o impacto nas metas de resultado deve ser analisado ano a ano em cada lei orçamentária e não previamente para o conjunto de três exercícios. Ademais, a própria Lei Orçamentária Anual prevê as receitas somente para um exercício financeiro, em consonância com o princípio da anualidade. Em linha com esse entendimento, verifica-se que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238, no Supremo Tribunal Federal, o ministro relator Alexandre de Moraes destaca que essa discussão deve ser feita no âmbito do orçamento seguinte, conforme excerto do seu Voto:

> O objetivo principal do art. 14 da LRF, de qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários, é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: (i) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (ii) uma condição alternativa, secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

> O mecanismo incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado.
> A implementação da condição prevista no art. 14, II, da LRF somente terá lugar quando os novos gastos tributários não puderem ter seu impacto quantificado e avaliado dentro do orçamento. Trata-se de uma sanção que penaliza incentivos criados sem a necessária análise e fora do horizonte de deliberação razoável (Oliveira, 2013, p. 908).

A ADI 2238 buscava a declaração de inconstitucionalidade de diversos artigos da LRF, entre os quais, trecho do art. 14. Alegou-se na petição inicial, no caso específico do art. 14, que existiria contradição entre a parte final do seu inciso II e o art. 167, inciso III[8], da Constituição Federal, uma vez que o legislador federal não poderia limitar os demais entes da federação quanto à sua forma de geração de receita. Entretanto, a alegação não prosperou, dado que o inciso III do art. 167 estipula limite de endividamento específico, enquanto o art. 14 trata de concessão de benefícios tributários. Nesse contexto, destacam-se os seguintes trechos do voto do relator, Ministro Alexandre de Moraes:

> O que o art. 14 da LRF se propõe a fazer é justamente organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.
> Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita. Esses

8 Art. 167. São vedados:
[...]
III - a 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;

> incentivos nada mais são do que gastos indiretos, ou gastos tributários, cuja expressividade atinge cifras notáveis (Brasil, 2020, p. 56)
> [...]
> É inconteste, portanto, que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos.
> O mandamento constitucional aponta que o processo legislativo de benefícios fiscais busque aperfeiçoamento, inclusive em legislação complementar (Brasil, 2020, p. 59).
> [...]
> No particular, firmo convicção segundo a qual a norma em questão apenas realiza o projeto constitucional em curso há três décadas no que diz respeito ao trato republicano da coisa pública, por isso ratifico a medida cautelar quanto ao dispositivo, tendo em conta a higidez constitucional do preceito esculpido no art. 14, II, da LRF (Brasil, 2020, p. 34).

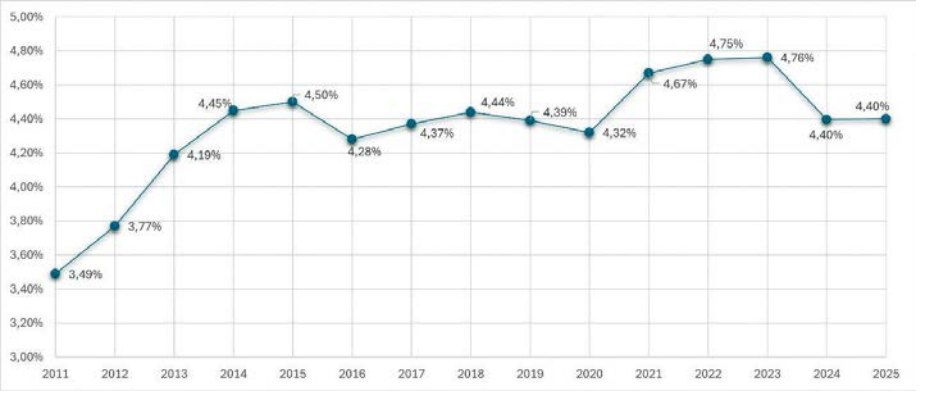
Apesar das exigências postas para cumprimento no curso do processo legislativo, as recentes controvérsias levadas ao campo judicial, notadamente nas ADIs 6357 e 7633, que envolveram a discussão sobre criação de renúncia de receita sem observância da LRF, evidenciam que, mesmo 25 anos após sua implementação, persiste a prática de desconsiderar os impactos dos benefícios concedidos no resultado fiscal.

3. ANÁLISE

Apesar das restrições impostas pela LRF, verificou-se um aumento no montante de gastos tributários. O montante, que no ano de 2011 correspondia a R$ 116 bilhões, cresceu para R$ 544,5 bilhões, conforme estimativa do DGT para o ano de 2025. Quando esses valores são contrapostos ao PIB, observa-se um crescimento considerável de gastos tributários entre 2011 e 2014, com uma relativa estabilidade nos 10 anos seguintes. Esse

resultado demonstra que, no período, as renúncias de receita expandiram-se ano a ano não somente pelo efeito da inflação, mas também pelo crescimento econômico medido pelo PIB, como já havia previsto estudo de Howard (1995). O Gráfico 1 demonstra a evolução dos gastos tributários em percentual do PIB, desde 2011.

Gráfico 1 – Gastos Tributários Federais em Relação ao PIB



Fonte: Adaptado a partir de Rego *et al.* (2024) e Fernandes *et al.* (2024).

Observe-se que esses números não consideram determinados benefícios tributários, como é o caso da isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física na distribuição de lucros e dividendos, o qual, pelo tratamento tributário diferenciado concedido aos acionistas deveria fazer parte do DGT (Pureza, 2006). Melhorar a qualidade do DGT é de fundamental importância para que se possa avaliar as políticas públicas, dado que o seu custo para a sociedade não se limita ao valor alocado em dotações orçamentárias (Rosa, 2013).

Verifica-se que a criação de novas renúncias penaliza os demais contribuintes, que precisam arcar com tributos mais elevados para manter o nível de arrecadação (Davie, 1998). Assim, dado o expressivo volume de recursos que deixam de ser arrecadados como resultado das renúncias de receita, em 15 de março de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, que, em seu art. 4º, passou a exigir a redução das renúncias de receitas a 2% do PIB, até 2029, nos seguintes termos:

> **Art. 4º** O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.
> § 1º As proposições legislativas a que se refere o *caput* devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no *caput* deste artigo:
> I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;
> II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.
> Com as exceções estabelecidas no §2º.
> § 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

Esse tipo de determinação não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Com a aprovação da Constituição de 1988 e a sanção da primeira LDO, Lei nº 7.800/1989, incluiu-se comando para que o Poder Executivo enviasse ao Congresso Nacional projeto de lei reduzindo em pelo menos 50% as isenções e incentivos fiscais em relação ao montante do ano anterior (art. 36, inciso II). A LDO ressalvou do corte alguns dos benefícios existentes, entre os quais aqueles destinados à Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e à Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste). A determinação resultou na edição da Lei nº 7.988/1989.

Houve tentativa de incluir novamente dispositivo de teor semelhante na LDO para 2018, o qual determinava que seriam envidados esforços pelo Poder Executivo para reduzir o montante de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial em pelo

menos 10%. Entretanto, o dispositivo recebeu o veto do Presidente da República tendo como base o princípio da separação de poderes. No ano seguinte, entretanto, a LDO vedou a concessão e a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária, creditícia ou patrimonial, permitindo somente a prorrogação daqueles existentes, desde que o montante do incentivo ou benefício prorrogado fosse reduzido em pelo menos 10% ao ano.

O Poder Executivo atendeu ao comando da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, com o envio do PL nº 3203/2021. Entretanto, o projeto não foi priorizado pelo Congresso Nacional e pouco tramitou desde então, encontrando-se parado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, onde iniciou a tramitação, à espera do relatório. Adicionalmente, a interpretação adotada pelo Poder Executivo levou a uma proposta que, mesmo se aprovada, teria impacto reduzido no montante de renúncias de receita.

Considerando a exigência constitucional de redução dos gastos tributários em relação ao PIB, impõe-se compreender as razões pelas quais continuam sendo aprovados projetos com impacto fiscal negativo para a União. Diante disso, foi realizada a análise dos projetos aprovados pelo Congresso Nacional no período de 2011 a 2024, tendo como referência a definição de renúncia de receita apresentada nesse estudo. A data de início foi escolhida em função do início do acompanhamento sistematizado das desonerações tributárias pela RFB ocorrer somente a partir do Acórdão TCU 747/2010.

Entre 2011 e 2024, o Congresso Nacional enviou 2.914 projetos à sanção, os quais se transformaram em 2.723 Leis Ordinárias e 76 Leis Complementares. Um total de 115 projetos receberam veto total do Poder Executivo, não sendo posteriormente derrubados pelo Congresso Nacional. Ressalte-se que entre esses 115, 27 ainda aguardavam apreciação em 31 de janeiro de 2025, data da coleta dos dados dessa pesquisa.

Em meio aos 2.914 projetos, 192 (6,6%) trouxeram pelo menos um dispositivo que concedia, ampliava ou prorrogava uma redução ou renúncia de receita. Esses projetos formam a base utilizada para a análise nesse capítulo e foram divididos em dois grupos. No primeiro grupo não há diminuição de receita total, logo o efeito no resultado fiscal é neutro. O

outro grupo abrange os projetos em que as regras de criação e expansão de reduções ou renúncias de receita não foram cumpridas ou, ainda, em que, embora consideradas regulares formalmente, resultaram em impacto negativo no resultado fiscal. Em razão disso, estão no segundo grupo as proposições que tenham atendido às condições determinadas pela LRF e que, ainda assim, diminuíram a receita total.

Verificou-se, no período analisado, um total de 80 proposições que, cumulativamente: receberam veto da Presidência da República em pelo menos um dos seus dispositivos; e tiveram como razão do veto o descumprimento das regras que regem a criação e a prorrogação de redução ou renúncia de receita. Entretanto, 30 proposições, entre as 80, tiveram o veto derrubado pelo Congresso Nacional, de modo que somente 50 se encontram no primeiro grupo. De forma exemplificativa, as razões do veto apresentadas para os arts. 30 a 35 da Lei nº14.948/2024 e para os arts. 121 a 126 da Lei nº 14.597/2023 foram as seguintes respectivamente:

> Em que pese a boa intenção do legislador, os dispositivos contrariam o interesse público ao instituir incentivos que violam conceitos instituídos na legislação financeira e orçamentária e geram imprecisões que conferem insegurança jurídica para implementação da estratégia de ampliação da oferta e produção do hidrogênio de baixo carbono[9].
>
> Em que pese a boa intenção do legislador, o dispositivo em questão prevê benefícios fiscais em desacordo com o disposto no § 4º do art. 131 e no art. 132 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.[10]

9 BRASIL. Mensagem nº 741, de 2 de agosto de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Msg/Vep/VEP-741-24.htm. Acesso em: jun. 2025.

10 BRASIL. Mensagem nº 273, de 14 de junho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Msg/Vep/VEP-0273-23.htm. Acesso em: jun. 2025.

Ainda no primeiro grupo, incluem-se as proposições que apresentaram adequadamente as condições impostas no inciso II do art. 14 da LRF. Dezoito proposições apresentaram medidas de compensação, na forma do inciso II. Se encontra além do escopo desse estudo a verificação sobre se o estudo de adequação previu de forma adequada o impacto no resultado, ou seja, se na realidade o impacto foi nulo. Assim, basta que tenham sido apresentadas a estimativa do montante e a compensação em igual valor, considerando-se regular a proposição que formalmente cumpre os requisitos, mesmo que haja dúvida sobre a eficácia das compensações.

Assim, 68 (35%) das 192 proposições aprovadas pelo Congresso Nacional no período de 2011 a 2024 contiveram criação ou expansão de renúncia ou redução de receita que foram consideradas neutras em relação ao resultado previsto no orçamento do governo federal, ou que, possuindo impacto na receita total arrecadada, não entraram no mundo jurídico.

No segundo grupo, várias justificativas podem ser apontadas para que existissem proposições que impactaram a receita total arrecadada. Primeiramente, o inciso I do art. 14 não é verdadeiramente neutro em relação ao resultado. Quando se permitiu no substitutivo do PLP nº 18/1993 que se pudesse comprovar que a renúncia de receita não afetava o atingimento do resultado no orçamento, a consequência foi a autorização para utilizar todo o resultado positivo gerado acima da meta estabelecida. Esse resultado, que poderia ter origem momentânea, se transformaria assim em uma renúncia de receita de longo prazo.

No período de pesquisa, 24 leis comprovaram que a renúncia havia sido considerada na elaboração da Lei Orçamentária Anual referente ao primeiro ano de impacto das renúncias de receitas, cumprindo assim os requisitos do inciso I do art. 14 da LRF. Adicionalmente, 4 leis foram relacionadas no Relatório da Receita do PLOA, de modo que também se considerou cumprido para elas o mesmo dispositivo. Apesar disso, a receita arrecadada foi impactada, gerando um resultado menor. Essas leis cumpriram o disposto na LRF, porém com impacto na receita arrecadada total, o que evidencia a insuficiência do mero cumprimento formal para garantir a neutralidade fiscal.

Adicionalmente, houve outros 16 projetos em que foi alegado o cumprimento da LRF com base no inciso I do art. 14, porém de forma irregular.

Esses projetos indicaram que a comprovação de que a renúncia não afetaria o resultado seria feita somente em LOA futura, ainda a ser enviada ao Congresso Nacional. Na Lei nº 14.937/2024, por exemplo, o Poder Executivo apresentou compensação somente para o primeiro ano, indicando na justificativa que "para os anos de 2025 e seguintes, o impacto será considerado nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias". Outro exemplo que pode ser citado é a Lei nº 14.690/2023, onde se informou que as renúncias "serão devidamente consideradas pelo Ministério da Fazenda nas propostas orçamentárias posteriores".

Deve-se reforçar que o texto da LRF (art. 14, inc. I, grifo nosso) exige a comprovação de que "[...] a renúncia **foi** considerada na estimativa de receita da lei orçamentária". O tempo verbal escolhido pelo legislador deixa claro que se deve utilizar como referência o orçamento vigente ou o orçamento para o ano seguinte que se encontre em tramitação. Qualquer outra interpretação, além de contrariar o texto literal da norma, enfraqueceria ainda mais o caráter fiscal do dispositivo, visto que removeria recursos dos orçamentos futuros e comprometeria o planejamento orçamentário de médio e longo prazo, esvaziando os mecanismos de responsabilidade fiscal.

Desse modo, não se pode admitir que leis orçamentárias futuras sejam apresentadas como forma de atendimento ao inciso I do art. 14. No mesmo sentido se manifestou Oliveira (2013, p.852), segundo o qual ou

> a proposta de concessão ou ampliação de benefício é prévia e expressamente considerada na estimativa de receitas quando da elaboração ou apreciação do projeto de lei orçamentária anual, ou concomitantemente à apresentação da proposta, deverão ser apresentadas medidas de compensação, caso em que a concessão somente entrará em vigor após serem implementadas essas medidas compensatórias.

Assim, entende-se que é irregular o cumprimento da LRF com base em LOA futura.

Para atingir o mesmo objetivo, observou-se também a introdução de dispositivo no texto da lei ordenando que o Poder Executivo, ao enviar o próximo orçamento, deixe de incluir as receitas que se planeja reduzir ou

renunciar. Assim, foram incluídos dispositivos nas Leis nº 14.439/2022, nº 13.494/2017, e nº 13.485/2017, obrigando o Poder Executivo a, posteriormente, estimar o montante da renúncia fiscal e incluí-lo no DGT das próximas leis orçamentárias. Ressalte-se que nesses casos, a execução da renúncia ou redução era subordinada ao cumprimento dessa determinação. Outras duas leis (Lei Complementar nº 162/2018, e Lei nº 13.496/2017) trouxeram o mesmo dispositivo sem, no entanto, condicionar a renúncia à sua inclusão no DGT.

Outro caso de descumprimento dos requisitos da LRF por meio de dispositivo legal é a Lei Complementar nº 192/2022, que isentou do cumprimento das exigências da LRF as renúncias de receita relativas a ICMS, CIDE, PIS e Cofins, incidentes sobre as operações que envolvessem biodiesel, óleo diesel, querosene de aviação e gás liquefeito de petróleo, derivado de petróleo e de gás natural, que entrassem em vigor durante o exercício de 2022. Nesse caso, considerou-se que, dado o *status* de lei complementar da norma, ela poderia até mesmo revogar o art. 14, sendo assim possível a suspensão da sua exigibilidade.

Para duas das leis aprovadas nesse período, havia a dispensa no cumprimento da LRF com base na irrelevância dos valores renunciados. Essa previsão constou das leis de diretrizes orçamentárias para os anos de 2016 a 2025, com exceção do ano de 2024. De acordo com elas, não haveria necessidade de compensação se o impacto fosse inferior a um milésimo por cento da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ao do envio da proposta ao Poder Legislativo.

Adicionalmente, essas medidas não podem ultrapassar em conjunto um centésimo por cento da Receita Corrente Líquida. Assim, a LDO busca simplificar o processo de comprovação dos requisitos da LRF quanto ao impacto no resultado fiscal nos casos em que a renúncia seja de baixo montante. Em razão disso, no que pese o valor reduzido, permite-se aprovar projetos que, na prática, afetam o resultado. Ressalte-se que nas duas vezes em que a justificativa foi utilizada, a lei teve como origem uma medida provisória.

Em 4 casos, foi realizada a postergação dos efeitos tributários de modo a evitar a apresentação de compensações, visto que a LRF exige a

compensação para o ano em que o benefício inicie sua vigência e para os dois seguintes. No caso da Lei nº 15.075, de 2024, por exemplo, o Poder Executivo informou que "cabe informar que a medida em tela gerará renúncia de receita total estimada em R$ 1,6 bilhão no período entre 2027 e 2031 e que essa renúncia será prevista na estimativa de receita da lei orçamentária nos referidos anos"[11]. O Tribunal de Contas da União inicialmente suspendeu o credenciamento das empresas navais ao benefício, porém a cautelar foi revogada cerca de quinze dias depois.

Nesse caso, pode-se entender que há uma falha no texto da LRF, que deveria conter um horizonte maior de tempo, como ocorre nos Estados Unidos, onde é de dez anos ou, alternativamente, deveria fazer remissão ao início do impacto negativo na arrecadação e não ao início da vigência do ato. De todo modo, a LDO vem repetindo dispositivo desde 2011 que determina que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não dispensam a necessária estimativa e correspondente compensação[12], de modo que não deveria ser possível se esquivar do cumprimento do art. 14 com base no diferimento do início do benefício.

Quatro leis não precisaram seguir o art. 14 da LRF, tendo em vista que eram de caráter geral, não se classificando na definição de renúncia. Como se viu na introdução, a definição de gasto tributário, bem como a conceituação de renúncia de receita trazidos na LRF tem enfoque no benefício setorial, atingindo unicamente o tratamento diferenciado. Assim, renúncias de receita de caráter abrangente, mesmo que tenham um impacto considerável no resultado fiscal, não precisam de compensação. A

11 BRASIL. **Exposição de Motivos para Medida Provisória nº 00034/2024 MME MF MDIC.** Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Exm/Exm-1255-24.pdf. Acesso em: jun. 2025.

12 Art. 91 [...]
[...]
§ 4º A remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios financeiros futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação previstas no *caput* deste artigo.

atualização da tabela de Imposto de Renda de Pessoa Física é um exemplo clássico de renúncia de caráter geral.

Nesse sentido, Pureza (2006, p. 61) critica as normas de referência, apontando que

> as propostas que beneficiam todo o universo de contribuintes de um determinado imposto, apesar de representar uma perda de arrecadação inegavelmente maior e mais danosa aos cofres públicos do que medidas de caráter mais localizado ou restrito, não é encarada, na LRF e nem mesmo na LDO, como um benefício passível de rejeição por inadequação orçamentária, mesmo que represente forte ameaça às metas de resultado fiscal, podendo, eventualmente, ser aprovado, sem qualquer tipo de mensuração de seu impacto sobre as contas públicas.

Por dez vezes foi alegado que a lei continha impacto positivo, seja por fomentar o crescimento econômico, como no caso da Lei nº 13.67417, seja por estimular a maior regularização, como na Lei nº 14.740/2023. As leis de diretrizes orçamentárias para os anos de 2011[13] e 2012[14] tentaram vedar a utilização do impacto positivo econômico da lei como justificativa para atendimento ao art. 14. De acordo com o texto proposto, a redução de receita deveria ser considerada em termos nominais, não permitindo que "[...] a simples presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes da proposição legislativa [...]" dispensasse a estimativa e a compensação orçamentário-financeira. Entretanto, esses dispositivos foram vetados com a justificativa de que "o dispositivo exclui a possibilidade de instituição de medidas para o aperfeiçoamento da legislação tributária que acarretem a redução de receitas ou para a ampliação da ação do Estado com base no crescimento da arrecadação decorrente de efeitos econômicos".

---

13 Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 – veto. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12309-9-agosto-2010-607826-veto-128787-pl.html. Acesso em: jun. 2025.

14 Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12465.htm. Acesso em: jun. 2025.

No período da pesquisa, uma lei foi aprovada com base no fato de que ela era limitada por um montante global, de modo que não haveria renúncia adicional em relação ao valor previsto na LOA. Como em outras oportunidades, utilizou-se a LDO para tentar vedar esse comportamento. Assim, nas leis que orientaram a elaboração dos orçamentos de 2013 e 2018, mesmo as proposições que estivessem sujeitas a limites globais, deveriam ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação.

Sete leis trataram de parcelamento e por isso não tiveram que atender à LRF. Embora vários autores definam o diferimento de obrigações tributárias como uma renúncia de receita, essa característica não foi positivada no art. 14 da LRF. Assim, a mera postergação do pagamento dos tributos, desde que não seja acompanhada de reduções nos valores a pagar de multas, atualização monetária e juros, não se encaixa nos termos da definição legal de renúncia de receita, estando assim dispensada da apresentação de estimativa e de compensações ou comprovação de que não afeta o resultado.

Com a chegada da pandemia do Covid-19, o poder público foi confrontado com a necessidade de uma série de medidas destinadas a proteger a população não somente quanto à preservação da vida, mas também quanto a sua capacidade de subsistência, dadas as restrições de circulação que foram instituídas. Em virtude disso, medidas legislativas e judiciais foram tomadas no sentido de garantir que, mesmo se causassem impacto no resultado fiscal, as medidas não estivessem obrigadas a seguir as exigências da LRF.

No campo judicial, o Ministro Alexandre de Moraes, em Medida Cautelar no âmbito da ADI 6.357 (2020, p. 1), determinou que a instituição de renúncia de receita como resposta a pandemia do Covid não precisaria seguir a LRF. Assim, atendendo a pedido do Poder Executivo, foi concedida interpretação conforme a Constituição ao art. 14 para

> [...] durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao

> enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

O Congresso Nacional, por sua vez, aprovou a Emenda Constitucional nº 106/2020, que vigorou durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional e que, em seu art. 3º, dispensava o cumprimento das obrigações legais para a criação de renúncia de receita, nos seguintes termos:

> **Art. 3º** Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Adicionalmente, foi alterado o texto da LDO para 2020, para que as proposições para atender às necessidades decorrentes da ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional ficassem dispensadas da compensação exigida pela LDO. Como resultado das ações dos três poderes da União, três leis criaram renúncia de receita sem precisar atender ao disposto no art. 14 da LRF.

Posteriormente, o Congresso Nacional resolveu incluir na Constituição Federal texto permanente para ser acionado em caso estado de calamidade pública de âmbito nacional, o que foi concretizado por meio da Emenda Constitucional nº 109, de 2021. Assim, foi acrescentado ao texto constitucional o art. 167-D para tratar das renúncias de receita em tempos de calamidade pública:

> **Art. 167-D.** As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter

> continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Por fim, em 76 oportunidades permitiu-se a entrada em vigor de renúncia ou redução de receita que descumpriram a LRF e/ou a LDO, incluindo os 30 casos em que o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial. No Congresso Nacional, é responsabilidade da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados o exame de compatibilidade e adequação das proposições quanto às normas de Direito Financeiro, conforme art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados[15], cabendo assim a ela analisar se as proposições respeitam o disposto na LRF.

Entretanto, primeiramente observa-se que nem sempre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados foi respeitado, como foi o caso da concessão de novas renúncias aos beneficiários do Rehidro pela Lei nº 14.948/2024, sem encaminhamento do projeto à CFT.

Em diversas ocasiões afirmou-se no parecer da CFT, incorretamente, não haver implicação da matéria em diminuição de receita, como foi o caso da Lei nº 14.852/2024, e da Lei nº 14.348, de 2022. Há ainda outras justificativas que carecem de fundamentação técnica adequada à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, como é o caso da Lei nº 14.044/2020, onde se afirmou que se o benefício não fosse renovado, os recursos "provavelmente serão utilizados para atender novas despesas ou outras renúncias fiscais".

Em outro caso, a CFT considerou que não havia impacto direto nas receitas por não saber de antemão quais seriam as empresas e projetos

---

15 Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:
[...]
II - pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiro e orçamentário públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando for o caso;

que iriam aderir, sendo então somente de caráter autorizativo (Lei nº 13.799/2019). Entretanto, deve-se observar que o cálculo da estimativa de impacto sempre é baseado em premissas e probabilidades, de modo que não é lícito elidir a sua apresentação com base em incertezas.

Uma vez que são aprovadas normas que descumprem a LRF, deveria ser aposto o veto presidencial, o que efetivamente foi feito em diversos casos, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, é cada vez mais frequente a derrubada desses vetos. O texto inicial do PLP nº 18/1999 declarava que seriam nulas essas renúncias, porém o texto final da LRF deixou as renúncias irregulares sem consequências imediatas, o que limita a efetividade do dispositivo, pois não há mecanismo jurídico automático para impedir a produção de efeitos.

Uma vez que, mesmo quando aposto o veto com base no descumprimento da LRF, corre-se o risco da sua derrubada, a opção seria o questionamento da renúncia ou redução de receita junto ao Poder Judiciário. Entretanto, é cediço que não é possível aplicar o controle de constitucionalidade ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que não se trata de ofensa direta à Constituição Federal.

Foi nesse sentido que se manifestou o Supremo Tribunal Federal, julgando ações que tinham fulcro no descumprimento do art. 163 da Constituição Federal, o qual determina que cabe à lei complementar dispor sobre as finanças públicas. Entretanto, a Constituição Federal, salvo no caso do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), não prevê diretamente os demais requisitos para a criação de renúncia de receita, os quais somente estão enumerados no art. 14 da LRF, lei que por sua vez decorre do mandamento contido no art. 163.

Assim, o descumprimento da LRF não corresponde à contrariedade direta à norma constitucional, tratando-se somente de conflito de legalidade, não sendo passível de controle de constitucionalidade abstrato. Há vasta jurisprudência nesse sentido na Egrégia Corte, entre as quais relacionamos algumas, a título ilustrativo:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE N. 3.0572013. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS

DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA – DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Não ofende a al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes.
2. Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional.** Precedentes.
3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia (ADI nº 5.050, Ministra Carmen Lúcia, grifo nosso).

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). **INÉPCIA DA INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.** CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO

DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO (Ag.Reg. na ADI 3.789 PR Min. Teori Zavascki).
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO "PER RELATIONEM" – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame 'in abstracto' do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização

> normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação 'per relationem', que inocorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX) (ADI n. 416 AgR, Ministro Celso de Mello, grifo nosso).

Passando ao campo da fiscalização governamental, Almeida (2000) apontou a necessidade de que tanto o controle interno quanto o externo atuassem sobre as renúncias de receita. Entretanto, raras são as ocasiões em que o Tribunal de Contas da União ou a Controladoria Geral da União realizam ações de controle sobre essas políticas com efeitos práticos como a suspensão da execução da renúncia ou redução de receita irregular. Nesse sentido, no Acórdão 735/2025, de 2 de abril de 2025, o Voto do Ministro Relator Bruno Dantas evidenciou o atual estado da aprovação de renúncias de receita no Brasil.

> No que se refere ao cumprimento dos requisitos legais para a instituição de renúncias de receitas tributárias no exercício de 2023, acolho o entendimento da unidade instrutora no sentido de que **ainda persistem relevantes desconformidades entre o arcabouço normativo vigente e as práticas efetivamente adotadas pelos Poderes da República.**
> Conforme consignado no último Relatório das Contas do Presidente da República (Acórdão 1124/2024-TCU-Plenário), o valor global das renúncias alcançou R$ 646,6 bilhões em 2023, dos quais R$ 519

bilhões correspondem a benefícios tributários. Dentre esses, apurou-se que 32 desonerações foram instituídas por meio de trinta atos normativos, com impacto financeiro estimado em cerca de R$ 213,6 bilhões ao longo do período de 2023 a 2026. Esse volume expressivo de recursos evidencia a magnitude das escolhas fiscais envolvidas e reforça a necessidade de rigor no exame de sua compatibilidade com as regras fiscais.

Corroboro a compreensão de que **tais renúncias**, conquanto representem instrumentos válidos de política pública e correspondam a gastos indiretos do Estado orientados a objetivos econômicos e sociais específicos, **devem observar estritamente os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, bem como nos arts. 113 do ADCT e 131 a 134 da LDO de 2023.

Esses dispositivos exigem, de forma cumulativa, a apresentação de estimativas claras e fundamentadas sobre o impacto orçamentário e financeiro, além da **indicação de medidas compensatórias eficazes,** capazes de preservar a sustentabilidade fiscal **sempre que a renúncia não estiver contemplada nas estimativas de receita constantes da lei orçamentária.**

Ademais, ainda que o Poder Executivo, nas proposições de sua iniciativa, tenha formalmente observado tais requisitos, **causa preocupação a prática reiterada de sanção presidencial a projetos de lei oriundos do Congresso Nacional desacompanhados das informações exigidas pela legislação, especialmente os estudos de impacto e as correspondentes medidas de compensação.** Essa conduta compromete o controle fiscal, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário e enfraquece a credibilidade do processo legislativo orçamentário.

Estou, portanto, convicto de que essa prática deve ser enfrentada de forma contínua por esta Corte, **mediante o fortalecimento das orientações dirigidas aos Poderes da República e o aprimoramento dos instrumentos de controle prévio e concomitante.**

Ressalto que a execução de renúncias fiscais desprovidas de adequada compensação compromete a eficácia das políticas públicas, favorece

a judicialização de medidas potencialmente inconstitucionais e, sobretudo, contribui para o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas – sobretudo em um cenário de restrição fiscal persistente e elevada rigidez orçamentária.

Ademais, reitero que a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme ao afirmar que, quando a concessão ou ampliação de benefícios tributários estiver condicionada à exigência prevista no inciso II do *caput* do art. 14 da LRF – qual seja, a adoção de medidas compensatórias por meio da elevação de receitas -, tais medidas devem ser efetivamente implementadas como condição de eficácia do respectivo ato normativo, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo.

Diante disso, estou de acordo com a unidade instrutora quanto à necessidade de **dar ciência** aos Ministérios da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, bem como às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **sobre a obrigatoriedade de observância rigorosa dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes à proposição, tramitação, sanção e implementação de atos normativos que instituam, ampliem ou prorroguem renúncias de receitas tributárias,** especialmente os constantes dos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 a 134 da LDO vigente.

Em conclusão, a persistência dessas irregularidades - já reiteradamente apontadas em exercícios anteriores por esta Corte - evidencia a urgência de maior articulação institucional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle preventivo, voltados à garantia da sustentabilidade fiscal de longo prazo e à promoção de uma gestão responsável dos recursos públicos (grifo nosso).

O caso recente da desoneração da folha (Lei nº 14.784/2023) ilustra bem a incapacidade do Poder Executivo em impedir a execução de uma renúncia de receita com fundamento no descumprimento da LRF. A matéria está sendo analisada na ADI 7633, ainda pendente de julgamento definitivo no Supremo Tribunal Federal, quando se escreve esse capítulo. No caso, a suspensão se baseou unicamente no descumprimento do

artigo 113 do ADCT, que exige a apresentação do estudo de impacto ("a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro"), não sendo considerada a LRF para a suspensão do ato legal.

Ressalte-se que a Lei 14.973/2024, que buscaria regularizar a situação da desoneração da folha, igualmente descumpriu a LRF, ao apresentar compensações que não tinham natureza tributária, recurso vedado pelo art. 14. Entretanto, considerando a apresentação da estimativa de impacto nesse caso, a norma deve ser considerada constitucional em relação ao art. 113 do ADCT.

O Quadro 2 apresenta um resumo das justificativas apontadas no processo legislativo para a geração de reduções e renúncias de receita com impacto no resultado fiscal. Deve-se observar que a soma dos casos com e sem impacto no resultado fiscal ultrapassa o número total de projeto de leis aprovados em razão de alguns projetos de lei criarem mais de uma redução ou renúncia de receita.

Quadro 2 – Justificativas para geração de reduções e renúncias com impacto no resultado

Justificativa	**Leis**
Renúncias e reduções de receita criadas, expandidas ou prorrogadas sem respeitar a LRF e/ou a LDO	76
Renúncias de receita que cumpriram a legislação, com base no inciso I do art. 14 da LRF, previsão na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual	24
Inclusão do projeto de lei instituidor do benefício no Relatório da Receita	4
Renúncia de receita seria considerada em LOA futura	21
Suspensão da exigibilidade do art. 14 da LRF	1
A renúncia de receita possuía impacto considerado irrelevante, nos termos da LDO	2
O benefício fiscal somente causaria impacto na receita após três exercícios, escapando ao prazo da LRF	4
O benefício tributário possuía caráter geral e, por isso, não se caracterizava como renúncia de receita	4

A justificativa da proposição considerava que a norma traria impacto positivo para a arrecadação	10
A renúncia se submetia a um teto global já existente e, por isso, foi considerada sem impacto	1
A norma tratava de parcelamento ou outras formas de adiamento das obrigações, não se enquadrando no conceito legal de renúncia de receita	7
Inexigibilidade de cumprimento das regras relacionadas à renúncia e à redução de receita, em função da pandemia mundial de Covid-19	3

Fonte: Elaboração própria

Antes de proceder à próxima etapa do artigo, onde serão propostas mudanças para melhor disciplinar a criação de renúncias de receita com impacto no resultado fiscal, deve-se mencionar que já houve uma tentativa de modificar o texto do art. 14 da LRF, concretizada no art. 1º da Lei Complementar nº 148/2014, a qual, entretanto, foi vetada pelo Presidente da República. As seguintes modificações seriam introduzidas por ela no texto da LRF:

> **Art. 1º** O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:
> 'Art. 14. .....
> .....
> II - estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, no exercício em que for instituída e no exercício seguinte, caso não seja possível a demonstração referida no inciso I do *caput*;
> III - ter seu impacto orçamentário-financeiro considerado nas reavaliações bimestrais, na forma do art. 9º, de modo a não afetar o alcance das metas de resultados fiscais previstas no inciso II do § 2º do art. 4º.
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção, alteração de alíquota ou modificação de

base de cálculo que implique redução de tributos e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou de ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* estiver condicionado ao disposto nos seus incisos II ou III, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas nos mencionados incisos.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos tributos previstos nos incisos I, II, IV e V do *caput* do art. 153, na forma de seu § 1º, e no § 4º do art. 177, todos da Constituição Federal;

.....

III - aos incentivos fiscais relacionados a bens e serviços que não sejam produzidos ou prestados no território nacional na data de sua concessão e cujo objetivo seja a internalização de tecnologia em período definido;

IV - às hipóteses em que a arrecadação não for reduzida, considerando as etapas anteriores e posteriores da cadeia produtiva; e

V - às hipóteses em que houver apenas a alteração do momento da ocorrência do fato gerador do tributo ou da sua data de recolhimento dentro do mesmo exercício.' (NR)

De forma resumida, as mudanças propostas enfraqueciam o controle das contas públicas ao diminuir em um ano a compensação das renúncias da receita, permitir que a medida fosse prevista nos relatórios de reavaliação bimestral, o que faria com que eventual excesso de arrecadação de natureza temporária fosse utilizado para criar renúncias de receitas permanentes, agravando a aprovação de medidas sem compensação. A lei também acrescentava várias exceções ao art. 14, entre elas as renúncias sobre a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), incentivos fiscais relacionados a bens e serviços que não sejam produzidos ou prestados no território nacional na data de sua concessão e cujo objetivo seja a internalização de tecnologia em período definido. Adicionalmente, acrescenta duas hipóteses de exceção para as quais atualmente já não é aplicado o art. 14, e que, portanto, não teriam impacto

em relação à situação atual. É o caso das proposições onde a arrecadação não é reduzida e em que é postergada a obrigação tributária.

A Lei Complementar também alterava a definição de renúncia de receita removendo a delimitação de que as isenções teriam que ter caráter não geral. Conforme Pureza (2006, p. 61), a LRF adota a interpretação de que é fundamental o "tratamento tributário diferenciado para um determinado grupo específico e limitado de contribuintes" para que exista a renúncia de receita. Em virtude disso, desde 2005, o DGT deixou de considerar a faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física como renúncia fiscal.

4. PRÓXIMOS PASSOS

Além de medidas para fortalecer a regra da LRF e coibir as irregularidades descritas ao longo do capítulo, sugere-se que sejam incorporadas à lei complementar dispositivos da LDO que vêm orientando a criação ou ampliação de benefícios tributários. Nesse campo insere-se a vigência máxima de 5 anos para concessão ou ampliação de renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, que constou de todas as leis de diretrizes orçamentárias desde 2006, exceção feita à de 2014. Outro dispositivo que vem constando das leis de diretrizes orçamentárias é aquele que exige que sejam definidos objetivos, metas e indicadores para as renúncias de receita, necessidade de elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação de benefícios tributários e definir os órgãos responsáveis pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários. Na LDO para 2025 (Lei nº 15.080, de 2024), esses dispositivos trazem a seguinte redação:

> **Art. 139.** As proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão:
> I - conter cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos;
> II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

§ 1º O órgão a que se refere o inciso III definirá indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos e dará publicidade a suas avaliações.

§ 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que tratem de:

I - alterações de normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior;

II - benefícios tributários associados à emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo no âmbito de programas de desenvolvimento econômico;

III - benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura; e

IV - benefícios tributários previstos nas Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991[16], Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007[17], Lei nº 13.969, de 26 de dezembro de 2019[18] e Lei nº 14.968, de 11 de setembro de 2024[19].

A adoção de regra similar na LRF foi proposta em trabalhos de Pureza (2006) e Lima (2017), que sugeriram a criação de dispositivo para obrigar que as proposições que criassem renúncias fiscais fossem acompanhadas de metas de desempenho, critérios para avaliação anual da eficiência e dos efeitos econômicos do programa criado, que permitissem aferir se os objetivos foram alcançados e quem foram os destinatários da política, inclusive com a determinação de extinção dos programas ineficientes.

16 Lei de Informática.

17 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD.

18 Política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores.

19 Cria o Programa Brasil Semicondutores.

Por fim, considerando a limitação do crescimento da despesa, em vigor no Brasil desde o exercício de 2017, com a aprovação do Novo Regime Fiscal, ganha atualidade o alerta de Pellegrini (2014), de que uma eventual opção pelo controle do nível ou da expansão dos gastos incentivaria a criação de gastos tributários. Para Pellegrini (2014), deveria ser definido um limite que abrangesse gastos diretos e renúncias tributárias. Adicionalmente, é importante ressaltar que outros países já adotaram regras para limitar o crescimento das renúncias de receita (Beznoska; Haldenwang; Schüler, 2023; Kassim; Mansour, 2018; Swift; Brixi; Valenduc, 2004). Assim, sugere-se que o regime fiscal sustentável da Lei Complementar nº 200/2023, seja expandido para incorporar essa restrição.

De modo a evitar a continuidade da situação encontrada, sugere-se a adoção das seguintes alterações em relação ao texto atual da LRF, conforme redação proposta no Anexo I deste trabalho:

- decretar a nulidade absoluta dos atos que não cumpram os requisitos da LRF, como constava originalmente do texto do PLP 18/1999. Essa mudança permitirá que o Poder Executivo negue a execução da lei que criou o benefício, sem precisar recorrer ao Poder Judiciário;
- ampliar o escopo do dispositivo para que também inclua as reduções de receita e não somente os gastos tributários;
- permitir que a compensação seja realizada por diminuição de despesa obrigatória de caráter continuado e não somente por aumento de receita tributária;
- exigir que sempre haja compensação dos efeitos da redução de receita, inclusive quando estejam sujeitas a limites globais, desconsiderando efeitos financeiros e econômicos positivos da norma;
- exigir que a lei de diretrizes orçamentárias, em dispositivo específico, autorize cada compensação, individualmente;
- atualizar o texto da LRF em relação à Emenda Constitucional nº 109/2021, no que se refere à decretação de calamidade pública;
- incluir regras determinando vigência máxima e normas para avaliação contínua da política pública;
- estender o período de compensação dos atuais três anos para cinco anos; e

- instituir teto para as renúncias de receitas no regime fiscal sustentável.

A alteração das normas de direito financeiro e orçamentário responde a todos os problemas enumerados neste trabalho, exceção feita à falta de força constitucional da LRF. Nesse sentido, as ações impetradas no STF têm questionado o desrespeito à LRF com fundamento em descumprimento do art. 163 da Constituição e do art. 113 do ADCT. Porém, conforme discutido, elas não dão caráter constitucional à regra de criação e ampliação de renúncia de receita.

Entretanto, a Emenda Constitucional nº 109/2021, acrescentou importante dispositivo ao texto constitucional, que se dispõe a regular a renúncia de receitas durante o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, vigente durante estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República. Ao longo da duração desse regime,

> As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 167-D).

Ao se analisar o conteúdo normativo do dispositivo tem-se que os atos do Poder Executivo, bem como os projetos de lei apresentados, discutidos e votados no Poder Legislativo, quando criem ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, desde que tenham unicamente o objetivo de enfrentar a calamidade e as suas consequências, ficam dispensados de observar as exigências legais. Consequentemente, nos períodos em que não se verifique o regime extraordinário, essas limitações legais devem ser plenamente observadas.

O princípio da máxima efetividade na interpretação constitucional exige que aos dispositivos constitucionais deve ser dada a interpretação que lhe garanta a maior efetividade do texto. Conforme Canotilho (1997, p. 1224), esse princípio,

> também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efetiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. E um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (Thoma), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais).

À luz desse princípio, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em diversos julgados, de que forma se pode atribuir máxima efetividade ao art. 167-D? O regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações é um regime constitucional que delimita as exceções ao regime orçamentário-financeiro regular em tempo de calamidade. Considerando que as normas fiscais, financeiras e de contratações têm caráter infraconstitucional, o regime extraordinário poderia, a princípio, ter sido criado por lei complementar. Entretanto, entendeu-se que a medida necessitava de força constitucional e que, só por meio dela, as exceções ao regime regular poderiam ser estabelecidas.

De acordo com o art. 167-D, a dispensa da observância das limitações legais quanto à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende de: (i) vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República; (ii) que a norma tenha o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas; (iii) vigência e efeitos sejam restritos à sua duração.

Para que se possa dar força normativa ao dispositivo constitucional, é inevitável que toda e qualquer criação e ampliação de renúncia de receita cumpra o disposto na LRF, exceção feita aos casos em que os requisitos

apresentados no parágrafo anterior sejam atendidos. Considerar constitucionais leis que afrontem as regras do art. 14, fora do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações seria negar a efetividade do art. 167-D condenando-o a "letra morta" no texto constitucional. Em razão disso, sugere-se que futuras ações apresentadas contra legislação que tenha descumprido as regras do art. 14 sejam impetradas no Supremo Tribunal Federal com base no descumprimento do art. 167-D.

5. CONCLUSÃO

O objetivo desse capítulo foi o de levantar as razões pelas quais são aprovadas leis que produzem impacto fiscal negativo, apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis de diretrizes orçamentárias restringirem a livre criação, ampliação e renovação de benefícios fiscais. A partir desses achados, a proposta do capítulo foi a de sugerir um projeto de lei complementar para alterar a LRF, de modo a dotá-la de maior efetividade.

Para isso, foram analisados os projetos enviados à sanção pelo Congresso Nacional, no período de 2011 a 2024. Essa análise considerou se o projeto continha dispositivos que abdicavam de parte da arrecadação federal, se cumpriram os requisitos legalmente estabelecidos e se, mesmo observando formalmente os requisitos legais, resultaram em deterioração fiscal.

A partir desse levantamento, verificou-se que, dentre os 192 projetos de lei que criavam ou ampliavam benefícios com impacto na receita, tributária ou outra, somente em 68 foram observadas de forma adequada as restrições da LRF e da LDO. Enquanto isso, em 157 projetos de lei, diversos foram os motivos que justificaram ou viabilizaram sua aprovação, mesmo com impacto fiscal adverso.

De uma forma geral, os Poderes Executivo e Legislativo mostraram reduzida disposição em impedir a execução de renúncias e reduções de receita que não se encontravam adequadas em relação às normas orçamentário-financeiras. Ao mesmo tempo, o marco legal e constitucional deixava poucos instrumentos à disposição do chefe do Poder Executivo mesmo quando houvesse disposição para obstá-los.

Diante dessa situação, o presente capítulo discutiu quais as principais lacunas existentes no texto da LRF e de que forma uma modificação na lei complementar poderia restringir a ampliação do montante de renúncias de receita. Como resultado dessa discussão sugere-se decretar a nulidade absoluta dos atos que não cumpram os requisitos da LRF, quanto à criação e ampliação de renúncias de receita; ampliar o escopo do dispositivo para que também inclua as reduções de receita e não somente os gastos tributários; exigir em todos os casos a compensação dos efeitos da redução de receita, inclusive quando estejam sujeitas a limites globais, desconsiderando efeitos financeiros e econômicos positivos da norma; incluir regras determinando vigência máxima e normas para avaliação contínua da política pública, as quais já existem nas leis de diretrizes orçamentárias; estender o período de compensação dos atuais três anos para cinco anos e instituir teto para as renúncias de receitas.

Ao mesmo tempo, questiona-se se a Emenda Constitucional nº 109/2021, não teria dado caráter constitucional ao cumprimento da LRF, ao dispensar o cumprimento dessa lei somente no caso de calamidade pública decretada pelo Congresso Nacional. Seguindo o princípio da máxima efetividade, deve-se interpretar o art. 167-D da Constituição Federal de modo que ele não seja uma regra de pouca validade. Isso só ocorre se se considerar que o descumprimento da LRF, em circunstância diversa da prevista no texto constitucional, é uma afronta direta à Carta Magna. Esse entendimento permite requalificar o art. 14 da LRF como norma de observância constitucional obrigatória, salvo nas hipóteses expressamente excepcionadas pelo art. 167-D.

Assim, com a adoção das medidas propostas, entende-se que se contribuiria para a sustentabilidade fiscal de longo prazo, em consonância com o art. 164-A[20] da Constituição Federal e reforçaria o controle institucional sobre os gastos tributários.

---

20 Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do *caput* do art. 163 desta Constituição.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 84, p. 19-62, 2000.

ANDREWS, William D. Personal deductions in an ideal income tax. **Harvard Law Review**, Massachusetts, v. 86, n. 2, p. 309-385, 1972.

BANCO MUNDIAL. **Tax expenditure manual.** Washington, DC: The World Bank, 2024. Disponível em: https://hdl.handle.net/10986/41871. Acesso em: jun. 2025.

BEZNOSKA, Martin; HALDENWANG, Christian von; SCHÜLER, Ruth Maria. **Tax expenditures in OEDC countries:** findings from the global tax expenditures database. Bonn: German Institute of Development and Sustainability, 2023. (IDOS discussion paper, 7).

BITTKER, Boris I. Accounting for federal" tax subsidies" in the national budget. **National Tax Journal**, Leesburg, VA, v. 22, n. 2, p. 244-261, 1969.

BRASIL. Presidência da República. Projeto de Lei Complementar nº 18-A, de 1999: parecer do relator. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 2, n. 211, p. 01235-01253, 16 dez. 1999. Suplemento. Relator: deputado Pedro Novais. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0019991216SA2110000.PDF#page=314. Acesso em: jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238/DF.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 jun. 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344404366&ext=.pdf. Acesso em: jun. 2025.

BRATIĆ, Vjekoslav. Tax expenditures: a theoretical review. **Financial Theory and Practice**, v. 30, n. 2, p. 113-127, 2006.

BROWN, Colin. Tax Expenditures in Australia. *In:* BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian M. A.; SWIFT, Zhicheng Li (edt.).

Tax expenditures–shedding light on government spending through the tax system: lessons from developed and transition economies. Washington, DC: The World Bank, 2004. p. 45-68.

BURMAN, Leonard E. Is the tax expenditure concept still relevant? **National Tax Journal**, Chicago, v. 56, n. 3, p. 613-627, 2003.

BURMAN, Leonard E. Pathways to tax reform revisited. **Public Finance Review**, v. 41, n. 6, p. 755-790, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, Raimundo Eloi de. **Instrumentos e técnicas para medição e análise dos gastos tributários.** 2010. Trabalho apresentado na Assembleia Geral do Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT, 44., 2010, Montevideu.

DAVIE, Bruce F. Tax expenditures: the basics. **New Directions for Evaluation**, Washington, DC, v. 1998, n. 79, p. 9-23, 1998.

EISSA, Nada; HOYNES, Hilary. Redistribution and tax expenditures: the earned income tax credit. **National Tax Journal**, Chicago, v. 64, n. 2, p. 689-729, 2011.

ENDE, Leo van den; HABERHAM, Amir; BOOGERT, Kees den. Tax expenditures in the Netherlands. *In:* BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian M. A.; SWIFT, Zhicheng Li (edt.). **Tax expenditures–shedding light on government spending through the tax system:** lessons from developed and transition economies. Washington, DC: The World Bank, 2004. p. 131-154.

FARICY, Christopher; ELLIS, Christopher. Public attitudes toward social spending in the United States: the differences between direct spending and tax expenditures. **Political Behavior**, v. 36, p. 53-76, 2014.

FERNANDES, Artur Monteiro Prado *et al.* **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária:** bases efetivas: ano calendário 2021: série 2019 a 2024. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2024.

HENRIQUES, Elcio Fiori. **O regime jurídico do gasto tributário no direito brasileiro.** 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

HENIFF, Bill, Jr. **Budget enforcement procedures:** the Senate's pay-as-you-go (PAYGO) rule. Washington, DC: Library of Congress, 2023. (Congressional research service report, 31943).

HOWARD, Christopher. Testing the tools approach: tax expenditures versus direct expenditures. **Public Administration Review**, Washington, DC, p. 439-447, 1995.

HOWARD, Christopher. The hidden side of the American welfare state. **Political Science Quarterly**, Oxford, v. 108, n. 3, p. 403-436, 1993.

KASSIM, Lanre; MANSOUR, Mario. Les rapports sur les dépenses fiscales des pays en développement: une évaluation. **Revue d'économie du développement**, Clermont-Ferrand, v. 26, n. 2, p. 113-167, 2018.

KRAAN, Dirk-Jan. Dépenses hors budget et dépenses fiscales. **Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire**, Paris, v. 4, n. 1, p. 143-170, 2004.

LIMA, Adilson Nunes de. **Renúncias fiscais da União.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2017. (Estudo Técnico).

LONGINOTTI, Fernando Pelaez. **Dimensions of tax expenditures:** a second-level exploration in the CIAT tax expenditure database. Panama City: Inter-American Center of Tax Administrations, 2021. (Working paper, 01).

MENDES, G. R. **Controles sobre renúncias de receita:** quadro atual e oportunidades de aperfeiçoamentos. 2012. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Instituto Serzedello Corrêa–ISC, Brasília, DF, 2012.

MCINTYRE, Michael J. A solution to the problem of defining a tax expenditure. UC **Davis Law Review**, Davis, CA, v. 14, p. 79-103, 1980.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Comentários de: arts. 1º a 17. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: Saraiva, 2014.

NÓBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Renúncia de receita, guerra fiscal e tax expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, p. 44-45, 2002.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.Transparence budgétaire: les meilleures pratiques de l'OCDE. **Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire**, Paris, v. 1, n. 3, p. 7-15, 2002.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Tax expenditures in OECD countries.** Paris: OECD Publishing, 2010.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisas, out. 2014. (**Texto para discussão**, n. 159).

PUREZA, Maria Emilia Miranda. Disciplinamento das renúncias de receitas federais-inconsistências no controle dos gastos tributários. **Cadernos Aslegis**, v. 8, n. 29, p. 41-74, 2006.

REGO, Carlos Eduardo Silva *et al.* **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários):** PLOA 2025. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2024. Versão 1.01.

ROSA, José Rui Gonçalves. Benefícios ou gastos tributários: aperfeiçoando critérios de identificação e de estimativa de renúncia de receita. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. (**Orçamento público em discussão**, n. 4).

SALVI, André Felipe Câmara; PAULA, Etélia Vanja Moreira de; LOURES, Marcelo de Mello Gomides. Gastos governamentais indiretos, de natureza tributária (gastos tributários – conceituação). Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2003. (**Estudos tributários**, 12).

SAMMARTINO, Frank; TODER, Eric. **Tax expenditures basics.** Washington, DC: Urban Institute and Brookings Institution, 2020.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários. Brasília, DF: Edições Câmara, 2009. (**Série temas de interesse do legislativo**, n. 15).

SCHICK, Allen. Off-budget expenditure: an economic and political framework. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 7, n. 3, p. 7-38, 2007.

SEGUIN, Marc; GURR, Simon. Federal tax expenditures in Canada. *In:* BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian M. A.; SWIFT, Zhicheng Li (edt.). **Tax expenditures–shedding light on government spending through the tax system:** lessons from developed and transition economies. Washington, DC: The World Bank, 2004. p. 97-130.

SHAVIRO, Daniel N. Rethinking tax expenditures and fiscal language. **Tax Law Review**, New York, v. 57, p. 187-255, 2003.

SUNLEY, Emil. Tax expenditures in the United States: experience and practice. *In:* BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian M. A.; SWIFT, Zhicheng Li (edt.). **Tax expenditures–shedding light on government spending through the tax system:** lessons from developed and transition economies. Washington, DC: The World Bank, 2004. p. 155-172.

SURREY, Stanley S.; MCDANIEL, Paul R. **The tax expenditure concept and the Budget Reform Act of 1974.** Boston College Law Review, Boston, v. 17, n. 5, p. 679-737, 1976.

SURREY, Stanley S.; MCDANIEL, Paul R. **The tax expenditure concept: current developments and emerging issues.** Boston College Law Review, Boston, v. 20, n. 2, p. 225-369, 1979.

SWIFT, Zhicheng Li. Managing the effects of tax expenditures on national budgets. **Tax Notes International**, Falls Church, VA, v. 41, n. 10, p. 917-933, 2006.

SWIFT, Zhicheng Li; BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian. Tax expenditures: general concept, measurement, and overview of country practices. *In:* BRIXI, Hana Polackova; VALENDUC, Christian M. A.; SWIFT, Zhicheng Li (edt.). **Tax expenditures–shedding light on government spending through the tax system:** lessons

from developed and transition economies. Washington, DC: The World Bank, 2004. p. 1-18.

SWIFT, Zhicheng Li; CAVALCANTI, Carlos B. **Why worry about tax expenditures?** Washington, DC: The World Bank, 2003. (PREMnotes. Economic policy, n. 77). Disponível em: https://EconPapers.repec.org/RePEc:wbk:wboper:11327. Acesso em: jun. 2025.

THURONYI, Victor. **Tax expenditures:** a reassessment. Duke Law Journal, Durham, NC, v. 37, n. 6, p. 1155- 1206, 1988.

TODER, Eric J. **Tax Expenditures and tax reform:** issues and analysis. Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, Washington, DC, v. 98, p. 472-479, 2005. Ninety eight Annual Conference, 2005, Miami.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário.** 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

VALENDUC, Christian. **Les dépenses fiscales.** Reflets et Perspectives de la Vie Économique, Jambes, Belgique, v. 43, n. 1, p. 87-104, 2004.

VILLELA, Luiz; LEMGRUBER, Andrea; JORRATT, Michael. Tax expenditure budgets concepts and challenges for implementation. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2010. (**IDB working paper series**, n. 131).

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, para dar maior efetividade em matéria de cumprimento da política fiscal para os dispositivos que tratam da criação e ampliação de renúncias de receitas

Art. 1º O art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 14. É nulo de pleno direito o ato que acarretar renúncia na receita, exceto se os respectivos efeitos forem integralmente compensados por uma redução em despesa obrigatória de caráter continuado ou por um aumento da receita, ou ambos.

§ 1º A renúncia de receita abrange qualquer diminuição no valor previsto a receber pelo ente público em um determinado exercício, de natureza tributária, creditícia, financeira ou patrimonial, ainda que anteriormente sujeita a limite global.

§ 2º O ato de concessão ou ampliação da renúncia de receita só entrará em vigor quando implementadas as medidas de compensação apresentadas.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança;

III – à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita destinada a enfrentar calamidade pública, nos termos do art. 167-D da Constituição.

§ 4º Os atos de que trata o *caput* deverão:

I - conter cláusula de vigência do benefício de, no máximo, cinco anos;

II - estar acompanhadas de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e

III - designar órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos, bem como pela definição de indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos.

§ 5º A compensação de que trata o *caput* deverá ser realizada para o primeiro exercício de vigência do benefício e para os cinco exercícios seguintes.

§ 6º A presunção de compensação por fatos ou efeitos econômicos ou financeiros decorrentes do ato de que trata o *caput* não dispensa a estimativa e a compensação orçamentário-financeira." (NR)

Art. 2º Inclua-se na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, o seguinte art. 5º -B:

"CAPÍTULO IV-A – DOS LIMITES DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS

Art. 5ºB Ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2026, limites globais para as renúncias de receita a que se refere o art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º O limite equivalerá ao montante da renúncia de receita constante do projeto da lei orçamentária anual referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido nos termos do § 2º.

§ 2º O limite a que se refere o §1º será corrigido a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual.

§3º Em caso do descumprimento do limite de que trata o *caput*, fica vedada imediatamente, até a recondução das renúncias ao limite atualizado na forma do §2º, a edição de qualquer ato que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária, creditícia, financeira ou patrimonial"

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E A EXEGESE CONJUNTA DO ART. 113 DO ADCT E DO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Leandro Lyra Braga Dognini
Ricardo Alan Barros Assunção

Resumo

Este artigo analisa a validade e a eficácia de benefícios tributários a partir da exegese conjunta do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Inicia-se com uma descrição dos precedentes e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, com especial enfoque dado à ADI 7633, que trata da desoneração da folha de pagamento. Em seguida, analisa-se a natureza jurídica dos dispositivos, concluindo-se que o art. 113 do ADCT constitui um requisito de constitucionalidade formal e o art. 14 da LRF uma meta-norma de Direito Financeiro que cria uma causa legal extravagante de suspensão temporária de eficácia de leis ordinárias que instituem benefícios tributários não considerados na previsão de receita da LOA e não devidamente compensados. Discute-se, ademais, a validade das medidas compensatórias. Por fim, são apresentadas uma minuta de Projeto de Lei Complementar que atualiza, nos termos deste artigo, o art. 14 da LRF e outra de Projeto de Resolução que incorpora as estimativas de impacto orçamentário e financeiro previstas pelo art. 113 do ADCT ao Regimento Interno do Senado Federal.

Palavras-chave: estimativas de impacto orçamentário e financeiro; benefícios tributários; desoneração da folha de pagamento; previsibilidade orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar a validade e a eficácia de benefícios tributários aprovados pelo Poder Legislativo a partir da exegese conjunta do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF[1]. Trata-se de uma questão fulcral para a segurança jurídica das proposições legislativas que concedem benefícios tributários e para a previsibilidade da execução orçamentária, uma vez que o art. 113 do ADCT está emergindo como fundamento em diversas ações diretas de inconstitucionalidade de ampla repercussão jurídica, orçamentária e econômica.

A partir de 2019, o Supremo Tribunal Federal – STF sedimentou em sua jurisprudência a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro como requisito de validade formal da lei que veicule renúncia de receita. Essa novidade surgiu após a promulgação da Emenda Constitucional – EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016[2], a qual inseriu o art. 113 no corpo do ADCT.

Não obstante, desde 2023, o entendimento da Corte parece estar inclinando-se rumo à simbiose entre o dispositivo constitucional e o art. 14 da LRF. Com efeito, decisões mais recentes não se satisfazem com a apresentação da estimativa e demandam que os cálculos tenham sido feitos com metodologias específicas, além de que a proposição contenha medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade.

Portanto, investigaremos a evolução da jurisprudência do STF na matéria, com especial enfoque dado à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, cujo objeto é a da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023[3], que prorrogou a desoneração da folha de pagamento. Esse é o tópico do primeiro capítulo.

---

1 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: abr. 2025.

2 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: abr. 2025.

3 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14784.htm. Acesso em: abr. 2025.

O segundo capítulo apresenta uma crítica à interpretação que vem ganhando corpo na Suprema Corte, alertando para suas incongruências e o severo impacto que provocará sobre a atividade legislativa, a coerência do ordenamento jurídico e o cenário econômico.

No capítulo três, lidamos com as diferentes exegeses possíveis para o art. 113 do ADCT e o art. 14 da LRF. Defendemos a manutenção da hermenêutica tradicional da Suprema Corte e o seu aprofundamento, mostrando que não há incompatibilidade entre o exercício da atividade legislativa, especialmente em matéria de desoneração tributária, e a previsibilidade da execução orçamentária.

Por último, dedicamo-nos à discussão sobre a validade das medidas de compensação promovidas durante a execução orçamentária. Encerra-se o artigo com uma breve conclusão e a apresentação das minutas de um Projeto de Lei Complementar (PLP) que atualiza a redação do art. 14 da LRF e de um Projeto de Resolução do Senado – PRS que regulamenta a elaboração e apresentação das estimativas de impacto orçamentário e financeiro previstas pelo art. 113 do ADCT.

2. DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO E OUTROS PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O art. 113 do ADCT foi incluído no bloco de constitucionalidade pela Emenda Constitucional – EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Antes dessa inovação, o STF mantinha posicionamento no sentido de que os litígios envolvendo o art. 14 da LRF possuíam natureza infraconstitucional[4]. Segundo a Corte, a apreciação da constitucionalidade de proposição legislativa frente aos requisitos do referido dispositivo constitui-se em ofensa indireta ao inciso I do art. 163 da CF:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI RONDONIENSE N. 3.0572013. REVOGAÇÃO DE DISPO-

4 ADI 3.789 AgR, Relator Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2014; ADI 3.796, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2017.

> SITIVO DE LEI ANTERIOR PELA QUAL SE ACRESCENTAVAM TAXAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO NA TABELA DE SERVIÇOS E TAXAS DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE RONDÔNIA – DETRAN/RO. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. RESERVA DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO PARA PROPOR PROJETO DE LEI REGULANDO MATÉRIA TRIBUTÁRIA. AL. B DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA OFENSA AO INC. I DO ART. 163 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Não ofende a al. *b* do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República lei estadual, de iniciativa parlamentar, que trate de matéria tributária. Aplicação do dispositivo restrita às iniciativas privativas do Chefe do Poder Executivo Federal na esfera exclusiva dos territórios federais. Precedentes. 2. **Ausência de ofensa ao inc. I do art. 163 da Constituição da República, pelo qual se determina que caberá à lei complementar dispor sobre finanças públicas, não se referindo aos requisitos para a renúncia de receitas previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Análise de contrariedade à Constituição dependente da apreciação prévia de conformidade da lei estadual com a Lei de Responsabilidade Fiscal: ofensa indireta à norma constitucional.** Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar constitucional a Lei n. 3.057/2013 de Rondônia (ADI 5.005, Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 5/11/2019, grifo nosso).

No Superior Tribunal de Justiça – STJ, o art. 14 da LRF é invocado apenas para qualificar uma medida como renúncia de receita, jamais servindo como parâmetro de validade de proposição legislativa[5].

---

5 AREsp n. 1.342.583/MS, Relator Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/5/2019, DJe de 7/6/2019; AgRg no REsp n. 1.227.519/RS, Relator Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 24/3/2015, DJe de 7/4/2015; REsp n. 1.081.099/PR, Relator Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 3/3/2015, DJe de 9/3/2015.

O primeiro acórdão que se tem notícia sobre a aplicação do art. 113 do ADCT pelo STF ocorreu nos autos da ADI 5816, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes[6].

Nos fundamentos do acórdão, a Corte consignou que o art. 113 do ADCT incorporou, no texto constitucional, a parte do comando do art. 14 da LRF que obriga a "instrução da proposição legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário"[7]. Assim, assinala o voto do relator, o telos da norma é "organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários".

O contexto que qualifica essa decisão é a equiparação da renúncia de receita às despesas aprovadas no orçamento, bem como a necessidade de o debate acerca dos impactos orçamentários integrar o devido processo legislativo. Diz o voto:

> A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia [renúncia de receita] tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

Portanto, o STF decidiu que a demonstração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa que veicule renúncia de receita é requisito para validade formal da lei que lhe sucede. Na redação do acórdão:

> A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu **requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios**

6 ADI 5816, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019.

7 ADI 5816, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019.

> **fiscais,** requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos (grifo nosso).

Nesse momento, a grande disputa sobre a interpretação do art. 113 do ADCT se dava em torno do âmbito de sua aplicação, se federal ou nacional, isto é, se a obrigação era restrita à União ou se albergava também os demais entes federativos. O argumento favorável à extensão era que o art. 14 da LRF é aplicável a todos os entes federativos e como o art. 113 do ADCT apenas constitucionalizou o requisito da prévia estimativa de impacto, então o dispositivo constitucional também seria aplicável aos estados, Distrito Federal e municípios. Enquanto isso, a corrente contrária se centrou na literalidade do art. 106 do ADCT – que estabeleceu que os 107 a 114 regulam o "Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da **União**" – para negar a aplicação do art. 113 do ADCT aos entes subnacionais[8].

Essa controvérsia também permeou o julgamento das ADIs 6074[9], 6102[10], 6118[11] e do Recurso Extraordinário – RE 1.300.587[12], culminando na fixação da seguinte tese: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT"[13]. Venceu, portanto, a corrente favorável à extensão[14].

Na linha dos fundamentos invocados pelo Ministro Alexandre de Moraes no voto proferido na ADI 5816, a Ministra Rosa Weber, relatora da ADI 6074, destaca a regra do art. 113 como garantia ao equilíbrio e

---

8 RE 1.158.273 AgR, Relator Celso De Mello, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019.
9 ADI 6.074, Relator Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020.
10 ADI 6.102, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020.
11 ADI 6.118, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021.
12 RE 1.300.587 ED-AgR, Relatora Rosa Weber, Primeira Turma, julgado em 23/11/2021.
13 ADI 6.303, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022.
14 Perfilhando-se ao entendimento: ADI 7.145 MC-Ref, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 30/05/2022; ADI 5.882, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2022; ADI 6.152, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2022; ADI 6.080, Relator André Mendonça, Tribunal Pleno, julgado em 05/12/2022.

à sustentabilidade financeira. Ao lidar com o diálogo entre o art. 14 da LRF e o referido dispositivo constitucional, a Ministra defende que a "EC 95/2016 conferiu, portanto, ***status* constitucional à exigência**" de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Nessa orientação, o Ministro Edson Fachin assevera, nos autos da ADI 6118, que o art. 113 do ADCT trata "de norma que deve ser observada a fim de **conformar o devido processo legislativo** [...]" (grifo nosso).

Até esse momento, a Corte se limitava a aplicar a jurisprudência às proposições legislativas desacompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro que aumentavam despesa obrigatória ou implicavam em renúncia de receita para considerá-las inconstitucionais por vício formal. Não havia qualquer efetiva apreciação judicial, portanto, das condições alternativas dispostas nos incisos I e II do *caput* do art. 14 da LRF na análise da constitucionalidade de proposições que implicavam renúncia de receita.

Registra-se, porém, que três votos lidam com essa questão das condições alternativas do art. 14 da LRF, em sede de *obiter dictum*. Na ADI 5816, o Ministro Alexandre de Moraes destaca que duas condições são impostas para garantir a assimilação das proposições que veiculem benefícios tributários ao processo legislativo orçamentário: "(a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, mediante a efetivação de medidas de compensação".

Já o Ministro Luís Roberto Barroso, na ADI 6303, afirma que "requer-se a consecução do referido estudo de impacto orçamentário e financeiro, por meio do qual se demonstre que a perda de recursos foi considerada pela lei orçamentária e/ou se adotem medidas de compensação com o aumento da receita por outra fonte". Para o Ministro:

> [...] a elaboração do referido estudo faculta ao Poder Legislativo, como órgão vocacionado a versar sobre a instituição de benefícios fiscais, o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir por meio dessa benesse, como também o controle financeiro dessa escolha política. [...] Uma opção política consciente do legislador

> perpassa por uma compreensão múltipla sobre o tema, especialmente acerca dos efeitos financeiros produzidos.

O voto do Ministro Gilmar Mendes, nos autos da ADI 5.882, por sua vez, declara que

> porque desacompanhada de qualquer estimativa de impacto fiscal e financeiro, tampouco de medidas compensatórias da frustração da expectativa arrecadatória de ICMS, também por essa razão, o dispositivo impugnado se mostra incompatível com a previsão do art. 113 do ADCT.

Conclui-se, portanto, que o entendimento prevalecente no STF acerca do art. 113 do ADCT, até então, era de que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro é requisito de validade formal da lei federal, estadual, distrital ou municipal que institua despesa obrigatória ou resulte em renúncia de receita a fim de qualificar os debates legislativos e aprimorar o controle parlamentar sobre os efeitos das respectivas proposições.

Ademais, as condições alternativas dispostas no art. 14 da LRF não integravam a *ratio decidendi* dos precedentes da Corte acerca do art. 113 do ADCT e eram citadas apenas de modo esparso em um número restrito de votos, sem qualquer efetiva apreciação colegiada uma vez que os precedentes sempre tratavam da **ausência** de estimativas de impacto durante o processo legislativo.

Destaca-se que esse entendimento da Corte é o que melhor se coaduna com as razões que ensejaram a aposição do art. 113 no ADCT. Com efeito, o Deputado Darcísio Perondi, relator da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241-A/2016, que se tornou a EC nº 95, do mesmo ano, assim consignou em seu relatório:

> Para finalizar esse ponto, peço especial atenção de meus Pares. As despesas obrigatórias só surgem com a concordância e a autorização do Congresso Nacional. Para que a estrutura do Novo Regime Fiscal se mantenha, e para que consigamos os resultados esperados, **é fundamental que o Congresso, ao debater as proposições,**

tenha a oportunidade de conhecer os respectivos impactos orçamentário e financeiro.

Pensando nisso, acrescentamos dispositivos que aplicam ao processo legislativo as vedações de que falamos (§ 4º do art. 104), **com vistas a promover uma apreciação rigorosa de todas as proposições**. De nada adianta estabelecer tetos financeiros se não se combate a origem do aumento da despesa primária, que é a edição de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, mais de quatro quintos das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente.

Caso o Congresso não se comprometa com essa lógica, poderemos ter conflitos entre o Novo Regime Fiscal e novas despesas obrigatórias, criadas em meio ao descumprimento de limites, o que desembocaria na judicialização de questões fiscais, na proliferação de exceções legais e em fragilidades que minariam o alicerce do sistema. Dentro desse raciocínio, sugerimos também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT, que **permitem que os parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas**, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (grifo nosso).

O supracitado art. 108 do ADCT foi, uma vez promulgada a EC nº 95/2016, renumerado como art. 113 do ADCT.

Todavia, em setembro de 2023, o acórdão da ADI nº 7374, sob relatoria da Ministra Carmen Lúcia, desborda a tese consolidada do STF que baliza a aplicação do art. 113 do ADCT. Assim aduz a ementa do julgado:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. [...] 2. A concessão de benefício fiscal deve ser **precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias**, sob pena de inconsti-

> tucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT. Precedentes (grifo nosso).[15]

O acórdão, portanto, conduz ao entendimento de que o art. 113 do ADCT requer não apenas que a proposição seja acompanhada da análise do seu impacto orçamentário e financeiro, mas, também, que preveja medidas compensatórias.

O corpo do acórdão consigna que

> em situações análogas, este Supremo Tribunal Federal assentou que a concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto orçamentário e financeiro **e da previsão de medidas compensatórias**, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT: [...] (grifo nosso).

E segue com a citação das ADIs nº 6074, 5816 e 6303, nessa ordem.

Ocorre que em nenhum dos acórdãos das ADIs citadas há menção à necessidade de medidas compensatórias e, em todos os precedentes da Suprema Corte existentes até então, a inconstitucionalidade formal se assentava, tão somente, na **ausência de estimativas de impacto**.

Conforme já exposto, as únicas menções a medidas compensatórias haviam ocorrido, até então, em sede de *obiter dictum*, nas ADIs nº 5816, 5.882 e 6303, e não foram objeto de apreciação por qualquer colegiado da Suprema Corte.

Outro extrato do acórdão que merece detida atenção é o seguinte:

> Destaca-se que na Nota Técnica da Secretaria Estadual de Fazenda - SEFAZ nº 9/2021, mencionada na justificativa antes transcrita, afirma-se de modo genérico a ausência de renúncia de receita apenas quanto à produção de laranja e não de cervejas. O alegado estudo técnico realizado pela Secretaria de Fazenda Estadual referiu-se apenas

15 ADI 7.374, Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 12/9/2023.

> à produção de laranja no estado. Não se comprova, nas justificativas apresentadas, exame dos impactos da perda de arrecadação decorrente da redução de alíquota de ICMS incidentes em cervejas que contenham suco concentrado e/ou integral de laranja, para atendimento dos pressupostos estabelecidos no art. 113 do ADCT.

Ou seja, não apenas o acórdão ancorou uma nova tese de que o cumprimento do art. 113 do ADCT demandaria a "previsão de medidas compensatórias", como também, pela primeira vez, **adentrou o mérito** das estimativas de impacto que instruíram o processo legislativo para afastar a adequação da Nota Técnica da Secretaria Estadual de Fazenda.

A nosso ver, o julgado em questão exorbitou a sólida jurisprudência da Suprema Corte, com uma tese que contrasta tanto com a literalidade do art. 113 do ADCT quanto com os motivos que levaram o constituinte derivado a incluir tal dispositivo na PEC nº 241-A/2016. O julgado ignora, ainda, as condições alternativas dispostas no art. 14 da LRF.

Não obstante, a decisão proferida na ADI 7374 passou a irradiar efeitos na Corte. Assim, no julgamento da ADI 7728, embora o dispositivo do acórdão se alinhe à jurisprudência tradicional do STF pela inconstitucionalidade formal de lei por ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a *ratio decidendi* revela, ao contrário do que afirma o dispositivo, que a decisão se fundamenta na impropriedade da metodologia da estimativa apresentada durante a tramitação da proposição legislativa:

> De fato, a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a **adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário**, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 no ADCT, estabelecendo exigência semelhante (grifo nosso).
> [...]
> Nesse cenário, observo que a lei roraimense impugnada apresenta uma mácula formal semelhante àquelas apreciadas nos precedentes supracitados. Ao "instituir isenção de IPVA para automóveis elétricos,

> híbridos, híbridos plug-in e a hidrogênio", a justificativa da proposição original limitou-se a somar os valores dos impostos que deixaram de ser recolhidos pelos proprietários já existentes de tais veículos, projetando-os num lapso porvindouro de cinco anos, sem quaisquer considerações sobre a atualização da base de cálculo do tributo, os impactos inflacionários e o potencial incremento no consumo do objeto beneficiado. Não realizou uma estimativa da renúncia nas peças orçamentárias do ordenamento estadual, nem concebeu quaisquer mecanismos de compensação para a sustentabilidade financeira do ente.[16]

Infere-se desse extrato que a interpretação conferida ao art. 113 do ADCT é de que deve existir uma "adequada estimativa de impacto financeiro orçamentário" e que a referida adequação é, portanto, passível de escrutínio judicial.

Outro julgado que seguiu a orientação firmada na ADI 7374, o acórdão lavrado nos autos do ARE nº 1.484.598, sob relatoria do Ministro Nunes Marques, assim dispõe:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. [...] AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ENTES FEDERATIVOS. RECURSO DESPROVIDO. [...] 5. A despeito da existência de autorização constitucional de tratamento previdenciário diferenciado aos militares por meio de lei específica, o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e **irradia obrigações a todos os entes da Federação, sendo inconstitucional proposta legislativa elaborada sem a devida fonte de custeio e sem a estimativa do impacto financeiro e orçamentário** (grifo nosso).

16 ADI 7.728 MC-Ref, Relator Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 17/2/2025.

Ocorre que, ao contrário do § 5º do art. 195 da CF[17], o art. 113 do ADCT não impõe qualquer necessidade de fonte de custeio.

Chega-se, então, à ADI nº 7633, que questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.784/2023, que prorrogou a denominada "desoneração da folha de pagamento". Aparentemente, o acórdão que referendou a medida liminar concedida pelo relator, Ministro Cristiano, perfilha-se ao entendimento tradicional da Corte, anterior à ADI 7374. Contudo, a menção aos "requisitos previstos no art. 113 do ADCT", no plural, e à "ausência de sustentabilidade orçamentária" indicava que o elemento valorado pela decisão não era a mera ausência da estimativa:

> DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL Nº 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. "DESONERAÇÃO DA FOLHA". PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. DISPOSITIVO INTRODUZIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) Nº 95/2016. PRECEDENTES EM SITUAÇÕES ANÁLOGAS. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI Nº 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – **O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa**

17 Aplicável apenas para criação, majoração ou extensão de benefícios da seguridade social.

do seu impacto orçamentário e financeiro. II – Os dispositivos da Lei Federal nº 14.784/2023 prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefícios fiscais sobre a Contribuição Previdenciária sobre Receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia – e reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de determinados Municípios, assim como a alíquota da CPRB para setor específico. III – **Descumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT no processo legislativo que deu origem aos dispositivos legais impugnados. Ausência de sustentabilidade orçamentária.** IV – Precedentes em situações análogas, nas quais esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos legais, enquanto não sobreviesse a implementação das condições indicadas no art. 113 do ADCT (ADPF 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022). V – Liminar deferida parcialmente para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal nº 14.784/2023, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.[18]

O voto do Ministro relator traz diversas alusões ao "princípio da sustentabilidade orçamentária", à "necessidade de equilíbrio fiscal" e ao "quadro de contas públicas equilibradas", entre outros. Ademais, as Advocacias do Senado Federal e da Câmara dos Deputados já haviam se pronunciado nos autos ressaltando que as estimativas de impacto orçamentário e financeiro foram devidamente apresentadas pelo relator do Projeto de Lei (PL) nº 334/2023, Senador Angelo Coronel, durante a tramitação da proposição na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal – CAE, conforme o seguinte extrato do relatório:

18 ADI 7.633 MC-Ref, Relator Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2024.

> Em se tratando da constitucionalidade, da juridicidade e dos aspectos regimentais, não foram identificados vícios capazes de prejudicar o projeto.
> [...]
> Como forma de compensação pela prorrogação da desoneração, a proposição prevê também a prorrogação do aumento em 1% da alíquota da Cofins-Importação até dezembro de 2027, estimada em R$ 2,4 bilhões. Em relação ao impacto financeiro e orçamentário, entendemos que os estímulos previstos no projeto já existem há anos e não configuram inovação relevante no ordenamento jurídico. Contudo, reiteramos os impactos positivos sobre o mercado de trabalho, emprego e renda da medida. Embora o gasto tributário da desoneração seja estimado pela Receita Federal do Brasil em R$ 9,4 bilhões, o efeito positivo à economia supera os R$ 10 bilhões em arrecadação – considerando o acréscimo de mais de 620 mil empregos dos 17 setores desonerados em 2022 e o decorrente crescimento de receitas advindas de impostos e contribuições.

Importante registrar que, na votação relativa ao referendo da medida cautelar proferida na ADI 7633, o Ministro Luiz Fux ficou vencido e, para sustentar sua posição contrária ao referendo, invocou, entre outros argumentos, o reconhecimento de que a estimativa de impacto orçamentário e financeiro foi apresentada no curso do processo legislativo que originou a Lei nº 14.784/2023.

A votação do referendo da segunda medida cautelar também é elucidativa. Ao conceder efeito prospectivo à medida liminar imposta, o STF afirmou que "os Poderes envolvidos estão engajados no diálogo interinstitucional para que seja cumprido o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, inclusive com encaminhamento de projeto de lei".

Fruto desse diálogo, o PL nº 1.847/2024, que se transformou na Lei nº 14.973/2024[19], não se restringiu a repetir o teor da Lei nº 14.784/2023,

19 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm. Acesso em: abr. 2025.

e a estimar o impacto orçamentário e financeiro da proposição como se poderia cogitar, inicialmente.

A proposição veio acompanhada de uma série de medidas compensatórias, o que denota a raiz do litígio na ADI 7633 e os efeitos advindos das decisões da Suprema Corte. As palavras do relator do referido PL no Senado, Senador Jaques Wagner, são elucidativas:

> Em complementação às estimativas de impacto calculadas pelo autor da Proposição, **faz-se necessário ainda descrever as medidas compensatórias que foram concebidas em diálogo entre os Poderes Legislativo e Executivo** para equalizar integralmente a renúncia fiscal ocasionada pela desoneração da folha de pagamento durante o período de transição – albergando, inclusive, a desoneração dos Municípios.
>
> **Nesse sentido, em atenção à decisão proferida pelo Ministro Cristiano Zanin, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 7633/DF**, que viabilizou o diálogo institucional e a construção do consenso em torno da desoneração, um trabalho conjunto realizado pelo Senado Federal – com especial empenho do Presidente Rodrigo Pacheco e deste Relator – e pelo Ministério da Fazenda – com particular dedicação do Ministro Fernando Haddad – foi capaz de alcançar **uma lista de medidas compensatórias que garantem o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos ditames do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.**
>
> Assim, todas as medidas compensatórias que ainda dependem de autorização legal serão incorporadas à proposição através de um substitutivo ao final consignado.
>
> Por fim, conclui-se que o PL e as medidas compensatórias concebidas **representam o consenso capaz de encerrar as divergências entre os Poderes Executivo e Legislativo acerca da desoneração da folha de pagamento**, conciliando os ditames da responsabilidade fiscal e da segurança jurídica para moldar um regime de transição que favoreça a economia do país. Por esse motivo, somos

> favoráveis à aprovação da proposição na forma do substitutivo apresentado.[20]

A controvérsia continua em aberto e pode se aprofundar. Em fevereiro de 2025, a Advocacia Geral da União – AGU se manifestou, nos autos da ADI 7633, afirmando que as medidas compensatórias não foram suficientes para neutralizar o impacto orçamentário e financeiro da Lei nº 14.973/2024, e que "não há medida legislativa atualmente apta a proporcionar a devida compensação em relação ao ano de 2025 e seguintes".

No entanto, o Parecer CN nº 36/2024 – da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre a receita do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 26/2024, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025, que se transformou na Lei nº 15.121/2025 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2025)[21] –, considerou os efeitos da Lei nº 14.973/2024, ao projetar a arrecadação para o ano de 2025:

> Na proposta orçamentária para 2025 foram incluídos R$ 25,8 bilhões de receitas condicionadas ao fim do programa de desoneração da folha de pagamentos em 2024. Com a sanção da Lei nº 14.973/2024, contudo, houve prorrogação do benefício fiscal com impacto estimado de R$ 18,8 bilhões em 2025, sendo necessária redução equivalente na receita.[22]

Resta saber se o STF reconhecerá o cumprimento do critério alternativo previsto no inciso I do art. 14 da LRF ou se seguirá o entendimento firmado na ADI 7374, o qual, julgamos, extrapolou o posicionamento assente no STF ao acrescentar a previsão de medidas compensatórias como requisito de validade formal da lei que institua benefício tributário,

---

20 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9777969&ts=1730231817001&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: abr. 2025.

21 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15121.htm. Acesso em: abr. 2025.

22 BRASIL, 2024a.

além de avocar para o Poder Judiciário a competência para definir a metodologia adequada para estimar o impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas.

3. CRÍTICA À RECENTE ORIENTAÇÃO DO STF ACERCA DO ART. 113 DO ADCT

Várias incongruências de ordem teórica e prática podem nascer dessa mudança de orientação no STF em relação à exegese do art. 113 do ADCT. Não obstante, as principais são: contraria a literalidade do referido dispositivo e a vontade do legislador; ignora o requisito alternativo; diverge do tratamento dado às leis que criam ou majoram despesa de pessoal; torna a Suprema Corte árbitro do mérito das estimativas de impacto orçamentário e financeiro realizadas pelo Parlamento e, portanto, das leis que instituem benefícios tributários em todos os níveis da federação; viola a separação dos poderes; e eleva a carga tributária.

O Ministro Cristiano Zanin, em seu voto na ADI 7633, apoia-se na ADI 6303 para afirmar que "o art. 113 do ADCT representou verdadeira constitucionalização da normatividade do art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal". Contudo, não há nenhuma manifestação nesse sentido no extrato do referido acórdão.

Registra-se que, apenas no voto da Ministra Rosa Weber, constante na ADI 6074, há uma declaração parecida, mas não idêntica, à do Ministro Cristiano Zanin. Na ocasião, a Ministra Rosa Weber defende o *status* constitucional da exigência do demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro previsto, originalmente, no art. 14 da LRF.

Desse modo, há, de fato, uma constitucionalização, mas não de toda a normatividade do art. 14 da LRF, e sim da parte inicial do *caput*, cujo teor aduz: "a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro [...]".

O texto expresso do art. 113 do ADCT limita-se a exigir que a proposição esteja acompanhada de seu impacto orçamentário e financeiro para, assim, qualificar as discussões e deliberações acerca da matéria no

Parlamento. Aliás, esse foi o propósito informado pelo legislador para aprovação do referido dispositivo, como vimos, e essa era a interpretação dominante do STF antes do julgamento da ADI 7374.

Quando o constituinte quis impor a exigência de compensação para fins de redução de receita ou criação de despesa, ele o fez expressamente. Vide, por exemplo, o caso do § 5º do art. 195 da Constituição Federal, que exige a definição da "fonte de custeio total" para criação, majoração ou extensão de benefício da seguridade social.

Ademais, é cediço que a inconstitucionalidade é um vício congênito insanável. Portanto, a norma que instituiu o benefício tributário sem a respectiva compensação estará, se prevalecer essa aparente mudança de entendimento da Suprema Corte, terminantemente inquinada uma vez encerrado o processo legislativo, perfazendo uma severa restrição à vontade emanada pelo Poder Legislativo e uma violação à separação dos poderes.

Antes, porém, de prosseguirmos com a análise das incongruências advindas da mudança de entendimento a partir da ADI 7374, faz-se necessário descrever o desafio que o simples cumprimento do comando literal do art. 113 do ADCT já representa para o Poder Legislativo.

Recorremos, inicialmente, ao ensino do consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – ALMG, Moreira (2021, p. 317-318), para explicitar o imbróglio:

> O que merece enfrentamento é, na realidade, a dificuldade de o parlamentar acessar as informações necessárias para a apresentação regular de medidas desonerativas nas proposições de lei. É dizer, apesar de o parlamentar ter a iniciativa legislativa em matéria tributária, a partir da exposição dos diversos requisitos para a concessão ou ampliação de benefícios tributários, fica muito evidente que ficou praticamente inviabilizada sua proposta.
> [...]
> Nesse diapasão, o membro do Poder Legislativo acaba por enfrentar dificuldades para propor medidas de desoneração fiscal, principalmente em vista das exigências constitucionais e legais para tanto (os dispositivos já citados da LRF e do art. 113 do ADCT). Isso, por vezes,

> acaba por inviabilizar a apresentação de projetos com esse conteúdo, mas, repita-se, em decorrência de uma assimetria informacional em relação ao Executivo, e não por um limite constitucional.

O seguinte exemplo demonstra que a assimetria informacional entre os Poderes Executivo e Legislativo, apesar dos esforços desse, é uma realidade de difícil concertação. Em abril de 2021, o Presidente da CAE à época, Senador Otto Alencar, encaminhou ofício ao Ministério da Economia em que solicita "a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro [...] relativas às matérias constantes da relação anexa, referentes ao contexto da pandemia de Covid-19, em análise na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal".[23]

Na lista anexa ao ofício, constavam 126 proposições legislativas. De acordo com a Secretaria da CAE, **nenhum subsídio técnico ou estimativa foi apresentada em resposta ao ofício da CAE**, o que reflete as limitações que o Poder Legislativo possui perante o Poder Executivo para superar a assimetria informacional existente entre os dois. Registra-se, ainda, que a iniciativa da comissão permanente do Senado Federal encontrava amparo no § 2º do art. 125 da Lei nº 14.116/2020 (LDO-2021),[24] assim redigido:

> **Art. 125.** As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.
> [...]
> § 2º Quando solicitados por **presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo**, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e

23 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8961457&disposition=inline. Acesso em: abr. 2025.

24 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm. Acesso em: abr. 2025.

> Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de sua competência, no prazo máximo de sessenta dias, **os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa**, para fins da elaboração do demonstrativo a que se refere o *caput*.

A título de complementação, na reforma tributária sobre o consumo, implementada pela EC nº 132/2023,[25] o Congresso Nacional introduziu dispositivo semelhante ao art. 113 do ADCT no § 10 do art. 156-A da Constituição Federal:

> **Art. 156-A.** Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios.
> [...]
> § 11. Projeto de lei complementar em tramitação no Congresso Nacional que reduza ou aumente a arrecadação do imposto somente será apreciado se acompanhado de estimativa de impacto no valor das alíquotas de referência de que trata o § 1º, XII.

Entretanto, neste caso, o Congresso Nacional também se muniu de instrumentos para mitigar a assimetria informacional entre os poderes. Assim dispõe a Lei Complementar nº 214/2025:[26]

> **Art. 20.** Os projetos de lei complementar que reduzam ou aumentem a arrecadação do IBS ou da CBS, nos termos do art. 19, somente serão apreciados pelo Congresso Nacional se estiverem acompanhados de estimativa de impacto nas alíquotas de referência do IBS e da CBS.

25 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: abr. 2025.

26 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em: abr. 2025.

> § 1º A estimativa de impacto de que trata o *caput* deste artigo, acompanhada da respectiva metodologia, será elaborada:
> I - pelo Poder Executivo da União, nos projetos de sua iniciativa, com a manifestação do Comitê Gestor do IBS no prazo de até 30 (trinta) dias; ou
> II - pelo autor e pelo relator do projeto perante o órgão responsável por se manifestar em relação aos aspectos financeiros e orçamentários do projeto, nos demais casos.
> § 2º Para fins do disposto no inciso II do § 1º deste artigo, **a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, ou quaisquer de suas comissões, poderão consultar o Poder Executivo da União, o Comitê Gestor do IBS ou o Tribunal de Contas da União, que deverão apresentar a estimativa de impacto no prazo de 60 (sessenta) dias** (grifo nosso).

A redação do art. 20 aprovada pelo Congresso Nacional é um pouco mais tímida que a proposta pelo Grupo de Trabalho – GT criado em decorrência da aprovação do REQ nº 66/2024 – CAE, com o intuito de analisar os projetos de lei que regulamentam a EC nº 132, de 2023.

A emenda "BE" constante no relatório aprovado pelo GT[27] foi apresentada como emenda nº 1.579, do Senador Izalci Lucas, coordenador do GT, a qual, além de reduzir o prazo da resposta dos órgãos citados no § 2º do art. 20, habilitava os órgãos de assessoramento técnico do Congresso Nacional, por meio de sistema eletrônico, a consultarem a base de dados do Poder Executivo e do Comitê Gestor do IBS – CGIBS a fim de realizar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A justificativa da emenda aponta para a concentração abusiva do poder decisório em matéria tributária nas mãos do Executivo e para a violação da independência do Poder Legislativo que a imposição da exigência de apresentação da estimativa de impacto suscita, caso não lhe seja atribuído meios para que realize esse cálculo:

---

27 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2024/10/29/relatorio-gt-cae.pdf. Acesso em: abr. 2025.

> [...] é imprescindível que os órgãos de assessoramento técnico do Congresso Nacional possuam acesso a esse banco de dados, a fim de evitar que cada ajuste na proposição seja acompanhado de novo pedido de cálculo para os órgãos responsáveis. **Dessa forma, garantimos a validação das estimativas e a concretização de um processo legislativo mais transparente e qualificado, com amplo acesso a informações e projeções a fim de subsidiar a tomada de decisão pelos parlamentares e publicizar os efeitos das medidas para toda a população.**
>
> Imperioso destacar que esse compartilhamento de dados e informações sujeitará os servidores ao dever de sigilo previsto no art. 198 do Código Tributário Nacional.
>
> A história recente revela a importância dessa emenda. Não são poucas as vezes que o Executivo envia proposições legislativas sem estimativas de impacto, metodologias de cálculo ou mesmo com projeções contraditórias, além de **aproveitar-se da assimetria informacional para contestar, judicialmente, os cálculos feitos pelo Poder Legislativo, como visto no debate sobre o Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse e sobre a desoneração da folha de pagamentos** (grifo nosso).

Logo, constata-se a preocupação do Parlamento com a sustentabilidade orçamentária e o aprimoramento das discussões legislativas, embora falte-lhe, usualmente, a cooperação do Poder Executivo e os meios mais adequados para assegurá-la.

Nesse cenário, a aparente mudança de entendimento da Suprema Corte acerca do art. 113 do ADCT reforça a assimetria informacional e dificulta a cooperação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Isso porque, sendo as medidas compensatórias um requisito de validade das leis aprovadas pelo Parlamento e sendo o Poder Judiciário competente para adentrar, inclusive, o mérito das estimativas de impacto realizadas durante o processo legislativo, cria-se um incentivo para que o Poder Executivo restrinja o acesso às informações que possui e salvaguarde, dessa forma, a propositura de uma futura ação direta de inconstitucionalidade, seja

por inconsistências nas estimativas realizadas pelo Parlamento, seja por insuficiência das medidas compensatórias concebidas.

Além disso, a exegese que demanda compensação, sob pena de inconstitucionalidade, ignora o requisito alternativo previsto no inciso I do art. 14 da LRF. Tanto o Ministro Alexandre de Moraes, conforme manifestação proferida na ADI 5816 retromencionada, como o Tribunal de Contas da União – TCU entendem que:

> [...] **o atendimento ao inciso I do art. 14 dessa Lei Complementar,** com a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 12 da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **torna não obrigatórias a previsão e a implementação de medidas de compensação, na forma do inciso II do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, dado que as condições dos incisos I e II do art. 14 dessa Lei Complementar são alternativas**, sendo legalmente possível cumprir apenas um desses incisos.[28]

Frisa-se que, se há uma constitucionalização da normatividade do art. 14 da LRF, ela não pode ser parcial. O inciso I também integra o referido dispositivo e prevê, como alternativa ao estabelecimento de medidas compensatórias, a "demonstração [...] de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária [...] e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias".

Ademais, a fim de manter a jurisprudência íntegra e coerente,[29] a Suprema Corte deve conferir às leis que instituem benefícios fiscais, também conhecidos como "gastos tributários", o mesmo tratamento dado àquelas que criam ou majoram despesas de pessoal, pois os efeitos orçamentários e financeiros são similares.

---

28 Acórdão 2692/2021, Plenário, Relator Aroldo Cedraz, Sessão em 17/11/2021.

29 Vide o art. 926 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Assim, por exemplo, na ADI nº 6102, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, a Suprema Corte reafirmou a remansosa jurisprudência acerca do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, repisando que "a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade".

Ora, se o descumprimento do § 1º do art. 169 da Constituição Federal não afeta a validade das leis que criam ou majoram despesas de pessoal e apenas paralisa os efeitos destas no exercício financeiro em curso, não se revela coerente exigir que as leis instituidoras de gastos tributários sejam invalidadas quando não forem consideradas nas estimativas de receita do orçamento sob execução ou não forem compensadas. Incoerência ainda mais gravosa seria considerar inconstitucional uma lei desacompanhada de medidas compensatórias, mas cujo benefício tributário foi considerado nas estimativas de receita do orçamento sob execução – vide, uma vez mais, o desenrolar da ADI nº 7633.

Outro ponto que deve ser destacado é que, se mantido o entendimento disposto na ADI 7374 de que o teor das estimativas de impacto é passível de escrutínio judicial, então, em função das incertezas ínsitas a qualquer estimativa, a Suprema Corte passará a deter o poder, de fato, para invalidar qualquer lei que institua benefícios tributários em todos os níveis da federação. No caso das leis federais, distritais ou estaduais, por via das ações diretas e, no caso de leis municipais, pela via das ações de descumprimento de preceito fundamental[30] ou pelos recursos extraordinários interpostos no âmbito das representações de inconstitucionalidade, uma vez que o art. 113 do ADCT é reputado como norma de reprodução obrigatória. Há, nesse caso, a nosso ver, uma severa violação à separação dos poderes.

Por fim, caso prevaleça a exegese do art. 113 que reputa necessária a apresentação de medidas compensatórias, o processo legislativo será induzido ao aumento da já elevada carga tributária no país, a qual atingiu,

30 Parte-se do pressuposto, nesse caso, de que o art. 113 do ADCT seja considerado preceito fundamental pela Suprema Corte.

em 2024, o máximo da série história, perfazendo 32,32% do Produto Interno Bruto – PIB, segundo o Tesouro Nacional[31]. Isso porque as medidas compensatórias aventadas pelo art. 14 da LRF restringem-se à "elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição".

Em relação a esse efeito, deve-se destacar que, quando o benefício fiscal é temporário, não há, usualmente, o cuidado em minorar os tributos que, originalmente, serviram como fonte de compensação – vide, por exemplo, a majoração do IOF que compensou, originalmente, a desoneração da folha de pagamento instituída pela Medida Provisória nº 540/2011,[32] e que não será, ao que tudo indica, revertida uma vez encerrado o benefício tributário em 2028.

Nesse contexto, a única opção para redução da carga tributária será a extensão da norma isentiva para a generalidade dos contribuintes, uma vez que a isenção de caráter geral não se inclui entre as hipóteses de renúncia de receita previstas no § 1º do art. 14 da LRF. No magistério de Piscitelli (2023, p. 121):

> [...] temos que as isenções podem ser concedidas em caráter geral – sem a imposição de qualquer condição a ser atendida pelo contribuinte – ou em caráter específico – situação na qual a comprovação do atendimento das condições impostas pela lei é fundamental.
> Como exemplo de isenção de caráter geral, cite-se o artigo 10 da Lei nº 9.249/1995, que prevê a não incidência do imposto de renda das pessoas físicas sobre os lucros e dividendos creditados por pessoas jurídicas. Não há, como se vê, qualquer condição específica para fruir do benefício fiscal: se houver o recebimento de dividendos por sócio de pessoas jurídica, estará ele isento do pagamento do imposto de renda sobre tais valores.

31 Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2024/114. Acesso em: abr. 2025.

32 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/101341. Acesso em: abr. 2025.

As isenções de caráter não geral, ou específicas, de outro lado, caracterizam-se pela existência de condições prévias e delimitadas para que o benefício tributário possa ser aproveitado pelo contribuinte.

Nessa linha, cabe registrar que, ao julgar a constitucionalidade do fim da obrigatoriedade da contribuição sindical implementado pela Lei nº 13.467/2017[33], o STF entendeu que:

> **[...] Não houve qualquer forma de renúncia de receita pela Lei 13.467/2017, sendo, portanto, inaplicável a obrigatoriedade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.**
> [...] Portanto, inexiste vício de inconstitucionalidade formal na Lei 13.467/2017 no ponto em que retira a compulsoriedade de pagamento da contribuição sindical, uma vez que não instituiu qualquer renúncia fiscal, tão somente concretizando os princípios constitucionais da liberdade associativa e da autonomia dos sindicatos.
> [...] O fim da obrigatoriedade da contribuição sindical teria acarretado, portanto, decesso em receitas tributárias da União, circunstância assimilável ao conceito de "renúncia de receita", para a qual o art. 113 do ADCT exige prévio estudo de impacto orçamentário – "A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro" (redação da EC 95/2016).
> Ocorre, entretanto, que **essa linha de raciocínio está incorreta e descarta a utilização do conceito legal de renúncia de receita, constante do art. 14, § 1º, da LRF** ("A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.") Argumenta que o art. 113 do ADCT, introduzido no texto constitucional pela Emenda do Novo Regime Fiscal (PEC do

33 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: abr. 2025.

> Teto dos Gastos – EC 95/2016), teria alcance mais amplo, englobando qualquer proposição normativa que implique o exercício negativo da competência tributária, especialmente revogação de tributos (pois há consequente diminuição de receita).
> [...] Porém, **não é possível a ampliação subjetiva e aleatória do conceito de renúncia de receita para além do expressamente contido no art. 14 da LRF**, sem fundamento direto no texto constitucional, especialmente se considerado que a consequência desse raciocínio é limitar uma competência tributária firmada na própria CONSTITUIÇÃO. Diversamente do alegado, a CONSTITUIÇÃO não informa um conceito de renúncia de receita tecnicamente diverso daquele construído pelo legislador infraconstitucional; há fundamento constitucional para a ideia de responsabilidade fiscal, à qual se associam facilmente as regras sobre contenção da despesa pública, mas não o exercício da competência tributária (grifo nosso).[34]

Essa análise nos leva a concluir que a exigência de medida compensatória como critério de validade formal da lei que veicule renúncia de receitas confinará qualquer acordo político no âmbito do Congresso Nacional para minoração da carga tributária a uma única solução: alcance amplo e irrestrito, o que, presumivelmente, limitará as possibilidades de redução da carga tributária.

4. EXEGESE CONJUNTA DO ART. 113 DO ADCT E DO ART. 14 DA LRF

Uma vez descritas as principais incongruências da aparente mudança de entendimento da Suprema Corte em relação ao art. 113 do ADCT, avança-se à análise de sua natureza jurídica. Assim, o art. 113 do ADCT desponta como um requisito formal de constitucionalidade destinado à

34 ADI 5.794, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2018.

qualificação do debate de proposições legislativas e transparência em relação aos seus impactos orçamentários e financeiros.

Essa leitura é balizada pelas manifestações parlamentares realizadas durante o processo legislativo que originou o dispositivo, bem como pela já citada jurisprudência da Suprema Corte acerca do art. 113 do ADCT. Em relação à qualificação do debate legislativo e à transparência financeiro-orçamentária, é cristalino que o art. 113 do ADCT trouxe para o bloco de constitucionalidade a previsão constante na **parte inicial** do *caput* do art. 14 da LRF.

A título de complementação, no julgamento da ADI 2.238, que questionava a constitucionalidade de várias normas da LRF, o STF consignou a constitucionalidade do seu art. 14 ressaltando que:

> O art. 14 da LRF se destina a organizar estratégia, **dentro do processo legislativo**, de tal modo que os impactos fiscais de projetos de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários. **A democratização do processo de criação de gastos tributários pelo incremento da transparência** constitui forma de reforço do papel de Estados e Municípios e da cidadania fiscal (grifo nosso).

Frisa-se, contudo, que o comando constitucional deve ser lido não apenas sob a perspectiva de um requisito formal que aprimora o processo legislativo, mas, também, como balizador de um ato *interna corporis* do Parlamento. Ou seja, o art. 113 do ADCT torna necessária a apresentação e discussão das cifras financeiro-orçamentárias durante a tramitação legislativa, porém não condiciona o modo com que tais cifras devem ser aventadas ou a técnica que embasa o seu cálculo, nem o valor em si do impacto.

Assim, se na justificação da proposição, no parecer de uma das comissões temáticas, em resposta a requerimentos de informação endereçados ao Poder Executivo, ou em parecer proferido em Plenário – apenas para citar algumas opções –, em qualquer desses casos, deve-se considerar que a estimativa de impacto "acompanha" a proposição legislativa e que foi integralmente cumprido o comando disposto no art. 113 do ADCT,

sendo formalmente constitucional, portanto, a norma advinda de tal processo. Nesse sentido, não caberia o controle jurisdicional do teor das estimativas de impacto orçamentário e financeiro realizado, por exemplo, nas supramencionadas ADIs nºs 7374 e 7728.

Registra-se que há iniciativas de regulamentação do modo de apresentação das estimativas de impacto orçamentário e financeiro a nível infraconstitucional – vide, por exemplo, o *caput* e o § 1º do art. 129 da Lei nº 15.080, de 15 de dezembro de 2024 – LDO/2025,[35] e o trecho "no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes [...]" do *caput* do art. 14 da LRF. A nosso ver, tais iniciativas buscam direcionar o processo legislativo, mas não tem o condão de restringi-lo ou conformá-lo de qualquer modo. Assim sendo, por exemplo, é possível dar cumprimento ao art. 113 do ADCT ainda que por via diversa daquela disposta no art. 129 da LDO/2025.

Outro ponto a ser destacado é que, sendo estimativa de impacto um ato *interna corporis*, não apenas o modo de sua apresentação, mas também a técnica adotada para o seu cálculo e o próprio valor em si são albergados sob a livre conformação a ser dada pelo Poder Legislativo.

O vocábulo "técnica", neste caso, deve ser entendido em sentido amplo, abarcando as bases de dados, premissas, hipóteses de cálculo, ferramentas e metodologias de pesquisa empregadas para alcançar o valor final do impacto orçamentário e financeiro. Como já destacado anteriormente, se assim não fosse, o art. 113 do ADCT daria azo a infindáveis ações diretas de inconstitucionalidade que acabariam por delegar ao Poder Judiciário uma espécie de papel de árbitro de metodologia econômica, fugindo de seu papel de guardião da Constituição.

Em síntese, portanto, as proposições legislativas que criem despesa obrigatória ou renúncia de receita devem, sob pena de inconstitucionalidade formal, ter suas tramitações no Parlamento qualificadas pela apresentação de estimativas de impacto orçamentário e financeiro. A estimativa é um ato *interna corporis* do Parlamento e, desse modo, tanto a forma que a apresenta quanto a técnica que a embasa, e seu valor em

35 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm. Acesso em: abr. 2025.

si, são infensas ao controle jurisdicional, em consonância com a jurisprudência do STF.[36]

Em relação ao art. 14 da LRF, deve-se, inicialmente, compreender que há uma antinomia legal quando uma lei concede um benefício tributário em desacordo com esse dispositivo. Essa antinomia, contudo, não se projeta sobre o plano da validade da lei tributária, a qual mantém sua constitucionalidade ilesa, considerando o cumprimento dos requisitos formais – entre os quais o do art. 113 do ADCT – e a compatibilidade material com a Constituição Federal.

Sendo, portanto, válida a lei tributária, faz-se necessário analisar a antinomia entre ela e a LRF. Trata-se de uma antinomia real pois, conforme a seguir demonstrado, os critérios clássicos existentes para o deslinde de antinomias não são aplicáveis ao caso.

Inicialmente, deve-se notar que a *mens legis* do art. 14 da LRF é a garantia de previsibilidade à execução orçamentária através de uma meta-norma – ou seja, uma norma que projeta efeitos sobre outras normas e, nesse caso, sobre leis que instituem benefícios tributários –, a qual pretende evitar que benefícios tributários não considerados na previsão de receita da LOA, e não devidamente compensados no respectivo exercício financeiro, comprometam as despesas planejadas e as metas de resultado almejadas.

Registra-se que a previsibilidade da execução orçamentária é um princípio resguardado por outros dispositivos como, por exemplo, o art. 165 da Constituição Federal, que institui reserva de iniciativa para alterar as leis orçamentárias e, em particular, a LOA sob execução.

Se a antinomia for solucionada pelo critério cronológico, esvaziar-se-á de efeitos o art. 14 da LRF, pois a lei que institui o benefício tributário sempre será, por óbvio, posterior. O critério hierárquico, por sua vez, não se aplica ao caso, pois não há hierarquia entre as espécies legais sob análise, diferentemente do que ocorreria, por exemplo, ao se analisar uma

36 RE 1.297.884, Relator Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2021; MS 34.099 AgR, Relator Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2028; ADI 6.968, Relator Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2022.

antinomia entre uma lei municipal e a respectiva Lei Orgânica, conforme leciona o consultor legislativo do Senado Federal, Oliveira (2014, p. 34):

> Citamos anteriormente uma hipótese de análise de legalidade *stricto sensu* das proposições: a verificação da conformidade das leis municipais à Lei Orgânica do Município, salvo se esta for considerada produto de um "Poder Constituinte municipal". Não sendo essa a posição adotada, a compatibilidade das proposições à Lei Orgânica do Município será uma questão de legalidade. A superioridade da Lei Orgânica sobre as leis municipais fica evidenciada pelo seu processo de elaboração, mais dificultoso do que o das leis locais em geral. Conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, as leis municipais não podem ultrapassar nem restringir os limites da respectiva Lei Orgânica, na qual têm seu fundamento de validade.

Portanto, sendo a distinção existente entre leis complementares e ordinárias apenas atinente às matérias passíveis de normatização e ao rito legislativo próprio de cada espécie, não é possível a adoção do critério da hierarquia para solução da antinomia.

O critério da especialidade também não é aplicável ao caso, pois, apesar de a lei que institui o benefício tributário regular uma situação fática específica, o art. 14 da LRF traduz-se como uma meta-norma de Direito Financeiro e, não, como uma lei tributária geral.

Dito de outro modo, não se trata, por exemplo, de uma antinomia aparente entre a lei que institui um tributo com uma alíquota geral e outra que cria um benefício tributário para um setor econômico específico com uma alíquota reduzida. Assim, o critério da especialidade não serve ao caso, pois a natureza jurídica do art. 14 da LRF, como meta-norma de Direito Financeiro, não se confunde com a de uma norma geral tributária que pode ser afastada quando contrastada com uma norma específica.

Dessa forma, a antinomia existente entre a lei tributária e o art. 14 da LRF é real e exige um esforço hermenêutico que transborda os critérios clássicos. O primeiro passo para o deslinde dessa antinomia é a compreensão da natureza jurídica do art. 14 da LRF: trata-se de uma

meta-norma – também alcunhada pela doutrina de "norma de sobredireito" – de Direito Financeiro.

Ressalta-se que as meta-normas ocupam posição de destaque no Direito Financeiro, pois integram as normas gerais basilares deste campo jurídico-normativo. No magistério de Lara (1994, p. 177):

> Destarte, **podem ser consideradas de normas gerais**, por seu conteúdo de matéria comum às três ordens de governo, e não pelo instrumento normativo que as veicula, as leis federais referidas nos arts. 163, 165, § 9º, e 169 da Constituição Federal, sobre finanças públicas em geral, dívida externa e interna pública, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; emissão e resgate da dívida pública; prestação de garantia por entidade pública; contrato de câmbio realizado por órgão e entidade da União, Estados e Municípios; exercício financeiro; normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta; pressupostos para a instituição e funcionamento de fundos; **a vigência, os prazos, a tramitação legislativa, a elaboração e organização dos planos plurianuais, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;** e limitação da despesa com pessoal ativo e inativo (grifo nosso).

Assim, por exemplo, são meta-normas de Direito Financeiro as balizas que Constituição traça em seu art. 165, bem como as disposições que a LRF, a Lei nº 4.320/1964[37], e os chamados "marcos fiscais" – por exemplo, a Lei Complementar nº 200/2023[38] – fixam para a elaboração das leis orçamentárias.

O fator distintivo do art. 14 da LRF, em relação à maioria das meta-normas de Direito Financeiro, é o âmbito dos seus efeitos. Enquanto a maior parte das meta-normas de Direito Financeiro projeta efeitos sobre

37 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: abr. 2025.

38 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: abr. 2025.

as leis orçamentárias, ou seja, sobre o PPA, LDO e LOA, o art. 14 da LRF projeta efeitos sobre as leis tributárias.

Em relação à validade desse transbordamento, ou seja, de uma lei que institui uma meta-norma geral de Direito Financeiro projetar efeitos sobre uma lei tributária, a nosso ver, trata-se de possibilidade fielmente alicerçada pelos incisos I e VIII do art. 163, pelo art. 164-A, e pelo § 9º do art. 165, todos da Constituição Federal.

Uma vez fixada a natureza jurídica do art. 14 da LRF como uma meta-norma de Direito Financeiro que projeta efeitos sobre leis tributárias, deve-se atentar para a seguinte característica das leis ordinárias e complementares. Ainda que não haja hierarquia entre essas espécies, a via legislativa ordinária não é capaz de alterar leis complementares, explícita ou implicitamente, uma vez que o campo normativo das leis complementares possui delimitação constitucional.

Dito de outro modo, uma lei ordinária tributária não possui o condão de, explícita ou implicitamente, excepcionar um dispositivo de uma lei complementar que, por exemplo, institui normas gerais de Direito Financeiro com fulcro no inciso I do art. 163 da Constituição. Esse entendimento reflete, inclusive, as diferenças entre as manifestações de vontade do Parlamento, pois o quórum de aprovação para alteração de uma lei complementar é de maioria absoluta, enquanto leis ordinárias possuem quórum de maioria simples.

Assim sendo, a resolução a ser dada à antinomia real sob análise não poderá resultar em uma excepcionalização do disposto no art. 14 da LRF por uma lei tributária ordinária, pois isso implicaria em um afastamento implícito de um dispositivo de lei complementar válido por outro de uma lei ordinária. Ainda, a exegese não pode nem esvaziar de efeitos o art. 14 da LRF nem reputar como inválida a lei ordinária tributária – pois não há, conforme já reiterado, fundamento constitucional para tanto.

A melhor interpretação, nesse caso, é aquela que reconhece que o art. 14 da LRF se projeta sobre o **plano de eficácia** das leis tributárias ordinárias. Assim, ele constitui uma meta-norma de Direito Financeiro que cria uma causa legal extravagante de suspensão temporária de eficácia de leis ordinárias que instituem benefícios tributários não considerados na previsão de receita da LOA e não devidamente compensados.

Nesse caso, a validade da lei tributária ordinária permanece hígida, preservando-se a manifestação de vontade emanada do Parlamento de modo harmônico com a LRF. Salvaguarda-se, desse modo, a lei e confere-se previsibilidade à execução orçamentária em curso.

Ademais, deve-se notar que essa exegese se mostra coerente com a já citada jurisprudência pacífica da Suprema Corte que entende que as leis que criam ou majoram despesas de pessoal em desacordo com o § 1º do art. 169 da Constituição Federal preservam sua validade e, apenas, têm sua eficácia suspensa até o fim o respectivo exercício financeiro – vide, uma vez mais, o acórdão da ADI nº 6102, sob relatoria da Ministra Rosa Weber.

Essa interpretação também se revela consentânea com as recomendações do Tribunal de Contas da União:

> [...] observadas as condições do *caput* do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, **a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual**, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, **e de que não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **não exigirá medidas de compensação**, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, **se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual** (grifo nosso).[39]

Ademais, se o legislador ordinário optar pelas medidas de compensação do inciso II do *caput* do art. 14, então a entrada em vigor do incentivo fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas. A esse respeito, assim aduz a Corte de Contas:

39 Acórdão 2692/2021, Plenário, Relator Aroldo Cedraz, Sessão de 17/11/2021.

> [...] em razão da exigência prevista no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela Lei Complementar 101/2000, **não podendo ser consideradas exequíveis pelos Poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação enquanto as condicionantes constitucionais e legais mencionadas não forem efetivamente observadas** (grifo nosso).[40]

Ainda, para afastar a exequibilidade da norma isentiva com base no descumprimento do art. 14 da LRF, basta que o Poder Executivo profira um ato publicizando a inobservância dos requisitos do inciso I e a ausência das medidas compensatórias previstas no inciso II – sistemática essa já adotada, por exemplo, com o Ato Declaratório Executivo RFB nº 2/2025[41].

Um necessário aperfeiçoamento do art. 14 da LRF é a criação de um anexo à LOA que elenque, de modo exaustivo, os benefícios fiscais que foram considerados nas estimativas de receita, pois apenas assim é possível conferir segurança jurídica aos benefícios fiscais para fins de cumprimento da condição disposta no inciso I, e previsibilidade e higidez à execução orçamentária.

Registra-se que, em atenção ao disposto no inciso II do art. 5º da LRF e no § 6º do art. 165 da Constituição Federal, o PLOA já é acompanhado de um demonstrativo de gastos tributários – DGT que baliza sua estimativa de receita. Ocorre, porém, que esse demonstrativo é elaborado meses antes da efetiva votação do PLOA e não integra, posteriormente, a LOA em si. O que se propõe, portanto, é que o DGT seja utilizado como base para elaboração, durante o processo legislativo, de um anexo específico à LOA que balize a aplicação do inciso I do *caput* do art. 14 da LRF.

---

40 Acórdão 2198/2020, Plenário, Relator Vital Do Rêgo, Sessão de 19/08/2020.

41 Nesse ato, a RFB declarou extinto o benefício relativo ao Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) pelo atingimento do limite previsto no art. 4º-A da Lei nº 14.148, de 3 de maio de 2021.

Em todo caso, enquanto suspensos os efeitos da lei por descumprimento do art. 14 da LRF, não há mudança projetada sobre as regras-matriz de incidência tributária e, dessa forma, a constituição dos créditos segue sem qualquer alteração. Então, a dúvida que surge naturalmente é a seguinte: até quando o benefício tributário permanecerá suspenso?

São dois os cenários que autorizam a produção de efeitos da lei tributária ordinária originalmente em desacordo com o art. 14 da LRF. Primeiro, se houver compensação válida – a validade das medidas compensatórias será analisada no capítulo seguinte. Nesse caso, o próprio Parlamento neutraliza os efeitos inesperados do benefício tributário sobre a arrecadação estimada para o exercício financeiro em curso e mantém, assim, a previsibilidade da execução por parte do Poder Executivo.

Segundo, quando iniciar a execução definitiva de uma LOA cuja data de aprovação no Parlamento seja posterior à publicação da lei tributária ordinária – pois, nesse caso, não há previsibilidade a ser preservada durante a execução orçamentária. Destaca-se que a data da publicação não coincide, necessariamente, com a entrada em vigor da lei tributária, porém é a data a partir da qual o conhecimento pelo Parlamento acerca da existência e validade do diploma normativo passa a ser presumida para os fins aqui almejados.

Esse último cenário constitui um termo final máximo para a suspensão de eficácia da lei tributária ordinária, termo esse fixado de forma certa e objetiva para conferir segurança jurídica ao contribuinte. Dito de outro modo, o benefício tributário originalmente em desacordo com o art. 14 da LRF ficará suspenso, no máximo, até o início da execução definitiva da LOA cuja data de aprovação pelo Congresso Nacional seja posterior à publicação da respectiva lei instituidora.

O seguinte exemplo didático é construído com datas fictícias. A lei ordinária que institui o benefício tributário é publicada em 1º de fevereiro de 2025. O PLOA-2025, por sua vez, foi aprovado em sessão conjunta do Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2024 e encontra-se em execução quando há a publicação. Assim, ausente qualquer compensação ou proposição de iniciativa do Poder Executivo que reestime a receita do exercício de 2025, os efeitos da lei ordinária serão suspensos pelo art.

14 da LRF. A suspensão, por sua vez, seguirá até o início da execução definitiva da LOA-2026.

Se o PLOA-2026 for aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2025 e a execução definitiva iniciar em 1º de janeiro de 2026, essa é a data que marca a produção de efeitos do benefício tributário. Ainda, se o PLOA-2026 for aprovado apenas em 1º de fevereiro de 2026, estando, portanto, sob execução provisória em janeiro de 2026, ainda assim a produção de efeitos passará a ocorrer a partir de janeiro.

Os dois exemplos a seguir também são esclarecedores. Primeiro, a lei ordinária que institui o benefício tributário é publicada em 19 de dezembro de 2024. O PLOA-2025 é aprovado pelo Congresso Nacional no dia seguinte, em 20 de dezembro de 2024. Neste caso, o art. 14 da LRF suspenderá os efeitos da lei ordinária tributária, no máximo, até o início da execução definitiva da LOA-2025, presumivelmente, em 1º de janeiro de 2025.

Segundo, a lei ordinária que institui o benefício é publicada em 21 de dezembro de 2024. O PLOA-2025 foi aprovado pelo Congresso Nacional no dia anterior, em 20 de dezembro de 2024, e não considerou a entrada em vigor do benefício ao realizar a previsão de receita. Neste caso, o art. 14 da LRF suspenderá os efeitos da lei ordinária tributária, no máximo, até o início da execução definitiva da LOA-2026, presumivelmente, em 1º de janeiro de 2026.

Esses exemplos revelam que o art. 14 da LRF torna a data de aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional um marco de fundamental importância para os projetos de lei ordinária que instituem benefícios tributários, pois ela regula o prazo de suspensão de efeitos a que as leis, advindas de tais projetos, estarão submetidas – se não houver, frisa-se, reestimativa de receita ou compensação durante o exercício.

O que distingue os dois exemplos anteriores é que, no primeiro, a lei ordinária é publicada antes da aprovação do PLOA e, assim, permite, ainda que em tempo exíguo, a readequação da receita estimada no projeto, nos termos do § 1º do art. 12 da LRF. No segundo, se o PLOA já não foi aprovado considerando o benefício tributário, não há possibilidade de alteração por parte do Congresso Nacional após a publicação da lei

tributária e, assim, o prazo máximo de suspensão avança para 1º de janeiro de 2026.

Há, ainda, um último ponto a ser desvendado. O prazo máximo de suspensão de eficácia instituído a partir do art. 14 da LRF independe da efetiva incorporação do benefício sobre as previsões de receita da LOA pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo, ou, mesmo, da exata compensação no respectivo exercício. Assim, o prazo máximo de eficácia pretende conferir a possibilidade de incorporação da renúncia de receita às estimativas, mas não, necessariamente, a efetiva incorporação.

Esse ponto é essencial, pois, caso não se entenda dessa forma, dar-se-á azo a um novo turno de deliberação acerca dos benefícios tributários já instituídos por norma válida, acarretando evidente prejuízo à segurança jurídica e à própria competência legislativa do Congresso Nacional.

Ainda, o art. 14 da LRF passaria a ser utilizado não para conferir previsibilidade à execução orçamentária, mas como instituidor de uma nova fase do processo legislativo, em evidente descompasso com a competência conferida pela Constituição às normas gerais de Direito Financeiro para suspenderem os efeitos de leis tributárias ordinárias.

Desse modo, revisitando o último exemplo supracitado, o benefício tributário cuja lei instituidora foi publicada em 21 de dezembro de 2024 produzirá efeitos a partir do início da execução definitiva da LOA-2026, ainda que o Poder Executivo não incorpore a renúncia nas previsões de receita do PLOA-2026 e que, de igual modo, o Poder Legislativo não realize a respectiva reestimativa, com base no § 1º do art. 12 da LRF.

A questão natural que surge a partir desse último caso é a seguinte: dada a previsão de receita superestimada, o que ocorrerá durante a execução da LOA-2026?

A resposta é dada pela própria LRF no *caput* de seu art. 9º: limitação de empenho e movimentação financeira – comumente alcunhada de "contingenciamento". Destaca-se que, neste caso, a produção de efeitos do benefício tributário não cria qualquer ofensa à previsibilidade da execução orçamentária. Contudo, a inércia dos Poderes durante a elaboração da LOA-2026 resultou em uma previsão de receita superestimada que, provavelmente, levará à limitação de empenho e movimentação financeira ao longo do exercício para dar cumprimento às metas de resultado.

A exegese exposta até o presente momento dispôs acerca dos benefícios tributários instituídos por leis ordinárias. O que ocorre, porém, se o veículo normativo for uma lei complementar?

Nesse caso, a exegese do art. 14 da LRF é distinta. Sendo o veículo normativo uma lei complementar, há possibilidade, inclusive, de revogação do art. 14 da LRF. *A maiori, ad minus* e, assim, o veículo que institui o benefício fiscal pode excepcionar, desde que expressamente, a exigência do art. 14 da LRF e assegurar a produção de efeitos já a partir da entrada em vigor da lei. Nesse caso, eventual frustração de arrecadação durante o exercício resultará em limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF.

Destaca-se que deve existir um dispositivo na lei complementar que excepcione expressamente o art. 14 da LRF – vide, por exemplo, o art. 8º das Leis Complementares nº 192, de 11 de março de 2022[42], e nº 194, de 23 de junho de 2022[43], que demarcam exceções ao referido dispositivo da LRF.

Em síntese, portanto, a exegese do art. 14 da LRF implica uma diferença entre os benefícios fiscais instituídos por lei ordinária e os instituídos por lei complementar, quando tais benefícios não foram considerados na previsão de receita da lei orçamentária sob execução no momento de suas publicações.

No primeiro caso, o art. 14 da LRF constitui uma causa legal extravagante de suspensão de eficácia, cujo termo final é, no máximo, o início da execução definitiva da lei orçamentária cuja data de aprovação seja posterior à data de publicação da lei ordinária que instituiu o benefício. No segundo caso, o art. 14 da LRF poderá ser afastado por expressa disposição legal e, nesse caso, o benefício tributário passará a produzir efeitos a partir da entrada em vigor da respectiva norma. Ainda, nesse segundo caso, a redução de receita resultará, possivelmente, em limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF.

---

42 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp192.htm. Acesso em: abr. 2015.

43 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp194.htm. Acesso em: abr. 2015.

5. MECANISMOS VÁLIDOS DE COMPENSAÇÃO DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme descrito no capítulo anterior, o art. 14 da LRF constitui uma meta-norma de Direito Financeiro que cria uma causa legal extravagante de suspensão temporária de eficácia de leis ordinárias que instituem benefícios tributários não considerados na previsão de receita da LOA e não devidamente compensados, visando conferir previsibilidade à execução orçamentária em curso. Assim, o objetivo deste terceiro capítulo é, precisamente, definir o que seria uma compensação válida.

O critério base que deve nortear a validade de uma compensação é a garantia de previsibilidade conferida à LOA sob execução – o que significa dizer que a renúncia de receita será compensada a fim de garantir a execução das despesas fixadas na LOA, ou que as despesas fixadas serão reduzidas de modo proporcional à renúncia por ato do próprio Parlamento, de tal modo que, em qualquer dos casos, o Parlamento conferirá segurança às metas de resultado previstas pela LDO.

A partir deste critério, depreende-se que um benefício fiscal desconsiderado nas estimativas de receita da LOA deverá, para que possa produzir efeitos no exercício corrente, ser compensado por um aumento de arrecadação que também não tenha sido considerado nas estimativas da LOA ou, ainda, por uma redução das despesas nela fixadas – e, é importante frisar, tanto a arrecadação adicional quanto a redução de despesa deverão ocorrer no exercício em curso.

Esse ponto precisa ser devidamente compreendido. Suponha-se, por exemplo, que um benefício fiscal não considerado nas estimativas de receita da LOA sob execução seja aprovado pelo Congresso Nacional em maio. Para que haja produção imediata de efeitos, existem duas possibilidades.

Primeiro, que o Congresso Nacional também tenha aprovado uma medida que aumente a arrecadação no exercício em curso em nível igual ou superior à renúncia de receita advinda do benefício fiscal. Para ser uma compensação válida, essa medida que aumenta a arrecadação não pode ter sido considerada nas estimativas de receita da LOA sob execução – deve constituir, portanto, receita "nova", não antecipada pelas

estimativas da LOA e suficiente para compensar a renúncia de receita no exercício advinda do benefício fiscal.

Assim, se o Congresso Nacional aprovar uma elevação de alíquota, majoração de base de cálculo, criação de um novo tributo ou, mesmo, medidas não tributárias que ampliem a arrecadação, como programas de renegociação de multas e autorização para alienação de ativos da União, em qualquer desses casos, a receita adicional poderá ser utilizada para compensar a renúncia do benefício tributário no exercício em curso e, assim, garantir sua imediata eficácia.

Registra-se, nesse ponto, que, nos termos do § 2º do art. 14 da LRF, o benefício fiscal produzirá efeitos imediatos desde que a medida compensatória seja prévia ou concomitante à entrada em vigor da lei que o instituiu. Caso a medida compensatória seja posterior, então o benefício fiscal permanecerá com sua eficácia paralisada até que a medida compensatória seja efetivada e garanta, de fato, a arrecadação necessária no exercício.

A dúvida natural que exsurge é a seguinte: o que ocorre caso a medida compensatória seja frustrada e, na realidade, não resulte no excedente de arrecadação necessário para compensar o benefício fiscal no exercício?

Nesse ponto, reputamos que deve ser adotada a sistemática que confere ao Poder Executivo a possibilidade de suspender a eficácia da legislação por meio de um ato declaratório, com autorização legal conferida pela própria LRF – conforme destacado no capítulo anterior, sistemática similar a essa foi adotada no Declaratório Executivo RFB nº 2/2025.

Assim, uma vez instituída a medida compensatória e o benefício fiscal, caberá ao Poder Executivo acompanhar os valores realizados e projetados, para ambos, até o final do exercício financeiro em curso. Caso observe, em um dado momento, que o valor projetado para a medida compensatória até o final do exercício ficará abaixo da renúncia de receita oriunda do benefício fiscal, o Poder Executivo poderá suspender os efeitos do benefício fiscal por um período que reestabeleça a estrita equivalência entre a renúncia de receita e a arrecadação adicional advinda da medida compensatória no exercício.

Essa medida de suspensão será válida apenas até o final do exercício financeiro em curso – uma vez mais, deve-se atentar à garantia de

previsibilidade da execução orçamentária – e o prazo de suspensão deverá, idealmente, se concentrar no final do exercício financeiro –, pois é necessário que seja dado o maior tempo possível para que tanto o benefício fiscal quanto as medidas compensatórias produzam seus efeitos.

A segunda forma que permite a produção imediata de efeitos do benefício fiscal é através da redução de despesas fixadas na LOA em valor igual ou superior à renúncia de receita. Nesse caso, o próprio Parlamento alteraria o fundamento legal das despesas fixadas na LOA e, assim, indicaria a referia redução como medida compensatória.

Ademais, também nesse caso, se a projeção da redução de despesa até o final do exercício se mostrar inferior ao necessário para compensar o benefício fiscal, o Poder Executivo poderá suspender os efeitos do benefício fiscal pelo prazo necessário para equacionar a renúncia e a medida compensatória.

Outro ponto que merece detida atenção é a vinculação da medida compensatória ao benefício fiscal. A nosso ver, a junção deve ser feita mediante expressa previsão legal – não seria suficiente, portanto, a simples menção na justificação da proposição ou nos pareceres que instruem o processo legislativo.

Assim, por exemplo, se medida compensatória constar na mesma proposição que institui o benefício fiscal, deve também haver um dispositivo com o seguinte teor: "Art. [...] O disposto nos arts. [...] constitui medida compensatória para produção de efeitos do benefício tributário disposto nos arts. [...] no exercício financeiro em curso, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)". Se a medida compensatória constar em outro diploma legal, deve-se adotar um texto similar, adaptando-se o teor das referências.

Registra-se que esse entendimento é mais estrito que o disposto no § 4º do art. 129 da Lei nº 15.080, de 2024 (LDO-2025), cujo teor é o seguinte:

> **Art. 129.** As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal,

> deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo. [...]
> § 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado **devem integrar a proposição legislativa ou a proposta de ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que fundamentar a norma proposta**, hipótese em que será:
> I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação ou a ato infralegal ainda não editado; e
> II - permitida a referência à norma, lei ou ato infralegal, publicado no mesmo exercício financeiro ou no anterior, que registre de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que o tenha fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa. [...]

Em síntese, as medidas compensatórias devem estar atreladas, por expressa previsão legal, ao benefício fiscal e podem consistir tanto em aumentos de arrecadação quanto em redução de despesas fixadas na LOA em curso. Ainda, a arrecadação adicional não pode ter sido levada em consideração nas estimativas de receita que embasaram a LOA.

Ademais, caso as projeções até o final do exercício financeiro em curso não demonstrem a equivalência entre a renúncia de receita advinda do benefício fiscal e a respectiva medida compensatória, caberá ao Poder Executivo suspender a eficácia do benefício fiscal através de um ato declaratório que deverá ser editado o mais próximo possível ao fim do exercício. Por fim, a referida suspensão apenas produzirá efeitos até o fim do exercício financeiro, uma vez que seu fundamento é a garantia de previsibilidade à execução orçamentária em curso.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou a relevância que a exegese conjunta do art. 113 do ADCT e do art. 14 da LRF apresenta para a segurança jurídica e a devida instituição dos benefícios e incentivos tributários em todos os níveis da federação.

Ainda que parcela significativa dos tópicos discutidos nesse artigo, atinentes à natureza jurídica e à interpretação dos dispositivos, não requeiram qualquer alteração na redação desses, reputamos que a atualização do art. 14 da LRF é um passo necessário para tornar esse dispositivo plenamente harmônico com art. 113 do ADCT e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União. De igual modo, torna-se necessário regulamentar a forma com a qual as estimativas de impacto orçamentário e financeiro serão apresentadas durante o processo legislativo conduzido no Senado Federal.

Assim, abaixo, encontra-se uma minuta de Projeto de Lei Complementar – PLP que atualiza a redação da LRF de acordo com as inovações discutidas neste artigo, além de um Projeto de Resolução do Senado – PRS para incorporar ao Regimento Interno do Senado Federal – RISF o rito de apresentação das estimativas de impacto financeiro e orçamentário previstas pelo art. 113 do ADCT.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Orçamento. **Parecer nº 36, de 2024.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024a. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/144949011/PARECER_RECEITA/b5f84429-34ee-4777-84d5-105e0d9a6b39. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Carga tributária bruta do governo geral:** 2024. Brasília, DF: 2025a. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2024/114. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 5816.** Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 de novembro de 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=5816. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 6074.** Relatora: Min. Rosa Weber, 21 de dezembro de 2020a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5632423. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 6102.** Relatora: Min. Rosa Weber, 21 de dezembro de 2020b. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur440035/false. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 6118.** Relator: Min. Edson Fachin, 28 de junho de 2021a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5669182. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 6303.** Relator: Min. Roberto Barroso, 14 de março de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5842989. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 7374.** Relatora: Min. Cármen Lúcia, 12 de setembro de 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6611523. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 7728**. Relator: Min. Alexandre De Moraes, 17 de fevereiro de 2025b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7054863. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade – 7633.** Relator: Min. Cristiano Zanin, 07 de outubro de 2024b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6909105. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2198/2020.** Relator: Min. Vital Do Rêgo, 19 de agosto de 2020c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2389317/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2692/2021.** Relator: Min. Aroldo Cedraz, 17 de novembro de 2021b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/RELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: abr. 2025.

LARA, José de Mesquita. As normas gerais de Direito Financeiro e do Direito Tributário, sua natureza e função. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 34, 1994. Disponível em: https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1070. Acesso em: abr. 2025.

MOREIRA, Bernardo Motta. **A governamentalização do poder de tributar:** desafios do processo legislativo tributário. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito, 2021. Coleção de Direito Tributário & Financeiro.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de juridicidade de proposições legislativas.** Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2014. (Textos para Discussão, n. 151).

PISCITELLI, Tathiane. 9. ed., rev., atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2023.

ANEXO 1 – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera os arts. 5º e 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º .....

.....

§ 8º O documento a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo servirá de base para elaboração de um anexo à lei orçamentária anual, para fins do disposto no inciso I do *caput* do art. 14." (NR)

"Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, para produzir efeitos no exercício financeiro em curso, a pelo menos uma das seguintes condições alternativas:

I – demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da respectiva lei orçamentária, na forma do art. 12 e conforme previsão no anexo a que se refere o § 8º do art. 5º, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou,

II – instituição de medidas que compensem, por expressa vinculação legal, a renúncia no exercício financeiro em curso por meio de aumento de receita, que não tenha sido considerado nas estimativas da respectiva lei orçamentária, ou redução de despesa fixada.

.....

§ 2º Se a produção de efeitos do incentivo ou benefício no exercício financeiro em curso depender da condição contida no inciso II do *caput* deste artigo:

I – somente serão produzidos efeitos quando implementadas as medidas compensatórias; e,

II – os efeitos poderão ser suspensos, por prazo que garanta o estrito cumprimento das metas de resultados fiscais, por ato do Poder Executivo, caso a projeção da renúncia de receita até o fim do exercício financeiro em curso seja inferior à projeção das respectivas medidas compensatórias.

.....

§ 4º Em qualquer caso, inclusive o de desconsideração do benefício ou incentivo tributário nas estimativas de receita e no anexo a que se refere o § 8º do art. 5º, e o de insuficiência das medidas compensatórias, a suspensão de efeitos de que trata o § 2º perdurará, no máximo, até o início da execução da lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo após a publicação da lei de que que trata o *caput*, sendo o cumprimento das metas fiscais assegurado nos termos do art. 9º.

§ 5º Ato do Poder Legislativo regulamentará a forma de apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata este artigo." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO 2 – MINUTA DE PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 20XX

Altera o Regimento Interno do Senado Federal para dispor sobre a realização e a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Esta Resolução altera a Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal), para dispor sobre a realização e a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 2º O Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 99-B. A CAE contará com subcomissão permanente composta por três membros para apuração da estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas em tramitação que criem ou alterem despesa obrigatória, ou que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

§ 1º A apuração de que trata o *caput* será realizada para o exercício em que deva iniciar a vigência da despesa obrigatória ou da renúncia de receita e nos dois seguintes.

§ 2º No assessoramento da subcomissão permanente, será assegurado o acesso a informações protegidas por sigilo aos técnicos cedidos por órgãos públicos detentores dessas informações, sem prejuízo das penalidades cabíveis em caso de infração funcional.

§ 3º A subcomissão permanente enviará suas conclusões, contendo as premissas, a metodologia e a memória de cálculo, à CAE.

§ 4º Será aberto prazo de 5 (cinco) dias úteis para manifestação dos membros da CAE em relação às conclusões da subcomissão.

§ 5º A manifestação de divergência será apresentada em requerimento, o qual será apreciado pelo Plenário da CAE.

§ 6º Após o prazo de que trata o § 4º, as conclusões serão formalizadas por meio de ofício da CAE e constarão como anexo no sítio eletrônico da tramitação da proposição legislativa.

§ 7º Em caso de omissão do Presidente na formalização do ofício de que trata o § 6º, qualquer membro da CAE poderá apresentar requerimento ao Plenário do Senado Federal.

§ 8º Aprovada a manifestação de divergência de que trata o § 3º, a subcomissão permanente adequará a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

§ 9º O Poder Executivo deverá enviar a estimativa de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas de sua autoria em ofício que contenha os requisitos previstos nos §§ 1º e 3º deste artigo.

§ 10. A requerimento do Plenário, de comissão ou de qualquer membro da CAE, a subcomissão poderá analisar a estimativa apresentada pelo Poder Executivo.

§ 11. As Comissões e os Senadores poderão realizar estimativa de impacto orçamentário e financeiro por meio de ofício que contenha os requisitos de que tratam os §§ 1º e 3º deste artigo, a qual constará no sítio eletrônico da tramitação da proposição legislativa.

§ 12. A subcomissão permanente de que trata este artigo não contará no limite de que trata o art. 73 deste Regimento." (NR)

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

DESPESAS COM PESSOAL NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Marcelo de Sousa Teixeira

Resumo

O trabalho utiliza os Relatórios de Gestão Fiscal, criados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, para demonstrar o processo de convergência entre a metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional para o cálculo das despesas com pessoal e aquelas utilizadas pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. O capítulo descreve como essa convergência começou tardiamente a partir da Lei Complementar nº 178/2021 e da Emenda Constitucional nº 109/2021. Não obstante, persistem divergências relevantes quanto ao escopo das "outras despesas com pessoal" a que se refere o art. 18, § 1º, da LRF. Como solução para essa e potenciais divergências vindouras, recomenda-se a criação do Conselho de Gestão Fiscal – CGF, o qual poderia padronizar os critérios aplicáveis às despesas com pessoal nos demonstrativos fiscais previstos na LRF, inclusive com o auxílio de câmaras técnicas no âmbito do colegiado. Enquanto o CGF não for instituído, conclui-se que continuarão necessárias as alterações legais para harmonizar a metodologia de cálculo das despesas com pessoal na LRF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; despesas com pessoal; federalismo fiscal.

1. INTRODUÇÃO

No momento de reflexão sobre os vinte e cinco anos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o presente capítulo pretende revisitar a criação de mecanismos para controle das despesas públicas, notadamente os gastos com pessoal, amparado na premissa vigente à época – e ainda válida – de que a transparência é necessária para a disciplina fiscal.[1] Contudo, no caso dos dispêndios com pessoal, a transparência foi insuficiente diante das divergências quanto à forma de calcular essa despesa no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, tornando necessário um processo de convergência iniciado nos últimos cinco anos.

Afonso (2016), em artigo sobre a história da LRF, destaca que a proposição da Lei decorre de uma imposição do Congresso Nacional. Contrariando o argumento de que a LRF foi uma exigência do Fundo Monetário Internacional, o autor ressalta que, durante a tramitação da Emenda Constitucional – EC nº 19/1998, o Poder Legislativo incluiu dispositivo determinando que o Poder Executivo apresentasse a lei complementar prevista no art. 163 da Constituição em até cento e oitenta dias.[2] Consequentemente, no final do prazo previsto na referida EC, o Poder Executivo encaminhou o anteprojeto da LRF por intermédio da Mensagem nº 485/1999.

Dessa forma, a origem da LRF passa pela EC nº 19/1998, a qual também conferiu nova redação ao art. 169 da Constituição a fim de prever medidas para levar as despesas com pessoal aos limites previstos em lei complementar. Interessante notar que, no parecer ao projeto da LRF na

1 O Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos ao PLC nº 4/2000 resume a relação entre gestão fiscal e transparência ao explicar que a LRF implicava a "instituição de mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas [...], assim como a implementação de política fiscal calcada em estratégias e metas previamente definidas. Alicerçando esse regime, há, de um lado, normas coercitivas e de correção de desvios fiscais e, de outro, previsão de um novo sistema de informações, estruturado a partir de demonstrativos e relatórios relacionados ao trabalho de condução das finanças públicas".

2 Art. 30 da EC nº 19/1998: "O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda".

Câmara dos Deputados (PLC nº 18/1999), o relator, Dep. Pedro Novais, destacou que essas medidas previstas nos §§ 3º a 7º do art. 169 seriam insuficientes para a recondução aos limites, dado o crescimento das despesas com inativos já naquele período,[3] sendo, portanto, incluídas outras restrições à criação de despesa com pessoal na LRF,[4] bem como medidas para a redução da despesa caso acionados os limites prudencial[5] e máximo[6].

Na mensagem que acompanha o anteprojeto da LRF, o Poder Executivo explica que colocou no Título II da proposição o núcleo do que considerava ser a gestão fiscal responsável, centrado em: i) limitação do endividamento; ii) restrições para a geração de despesa, inclusive as relativas à seguridade social e demais ações estatais de duração continuada; iii) limites e condições para as despesas com pessoal; e iv) prudência na administração financeira e patrimonial. A mensagem destaca que a transparência é um dos instrumentos mais eficazes para a disciplina fiscal, de modo que uma das medidas propostas foi a Declaração de Gestão Fiscal Responsável.

---

3 Segundo o Parecer da Comissão Especial ao PLC nº 18/1999: "as medidas para a redução das despesas excedentes com pessoal já estão previstas na Constituição (art. 169, §§ 3º a 7º). Duvidamos, no entanto, que sejam suficientes, porque os inativos representam uma proporção crescente, e incompressível, do total."

4 Além de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão de dotação na Lei Orçamentária Anual, o art. 21 da LRF traz condições para a criação da despesa com pessoal (*e.g.,* atender os arts. 16 e 17 da LRF) e limites circunstanciais, como a nulidade de aumentos nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão.

5 O limite prudencial corresponde a 95% do limite de gastos com pessoal, previsto no parágrafo único do art. 22 da LRF.

6 O limite máximo é definido no art. 20 da LRF como um percentual da Receita Corrente Líquida, 60% no caso dos Estados e Distrito Federal. O art. 23 da LRF trouxe um rol de providências que deveriam ser adotadas caso ultrapassado esse limite máximo. Em livro sobre os 20 anos da LRF, Afonso e Porto (2020) apresentam o histórico do debate sobre a constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 23 da LRF, defendendo a manutenção dos dispositivos. Contudo, naquele mesmo ano, o STF concluiu pela inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da LRF, de modo a afastar a redução de valores de função ou cargo que estiverem providos. Foi declarado inconstitucional o art. 23, § 2º, que possibilitava a redução de vencimentos proporcionalmente à carga horária.

Segundo o art. 56 do anteprojeto da LRF, a Declaração de Gestão Fiscal Responsável seria assinada trimestralmente pelos chefes de cada Poder, de todos os níveis da federação, em conjunto com outras autoridades (*e.g.,* no Poder Executivo Federal, assinariam o Presidente da República, os Ministros de Estado e o chefe do então órgão central de controle interno). Assim, além de comprovar o cumprimento da LC nº 101/2000 e dar transparência às contas públicas, a declaração fixaria a responsabilidade de todos especialmente os signatários[7], para adotarem as medidas corretivas previstas na lei.

Durante a tramitação do PLC nº 18/1999 na Câmara dos Deputados, o substitutivo apresentado pela Comissão Especial alterou a Declaração de Gestão Fiscal Responsável para o atual Relatório de Gestão Fiscal – RGF. O relatório ao PLC destaca que a declaração fora concebida para fixar a responsabilidade das autoridades, as quais deveriam atestar o cumprimento dos limites previstos na lei. No RGF, optou-se por reduzir os signatários do documento a fim de evitar a diluição de responsabilidades. Cabe destacar que a Declaração de Gestão Fiscal Responsável também apresentaria a receita arrecadada e a despesa realizada, bem como o cumprimento de metas fiscais. Durante a tramitação restringiu-se o conteúdo do RGF às principais variáveis fiscais sujeitas a limites na lei complementar. A redação proposta para o RGF no substitutivo do PLC nº 18/1999 foi posteriormente aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado (PLC nº 4/2000), na forma dos atuais artigos 54 e 55 da LRF.

Portanto, o resgate histórico acima mostra que o RGF deveria ser o instrumento de transparência fiscal para os chefes de todos os poderes, em toda a Federação, assumirem a responsabilidade pelo cumprimento dos limites das despesas com pessoal e, se necessário, adotarem as medidas de ajuste previstas na LRF e no art. 169 da Constituição. Contudo,

---

7 Cabe notar aqui que o anteprojeto e a própria LRF trazem uma das características daquela primeira geração de regras fiscais, que era a imposição de sanções, inclusive multas contra pessoas consideradas responsáveis pelo (des)cumprimento da regra. Na geração seguinte houve o foco maior em gatilhos automáticos, ou seja, medidas de ajuste implementadas caso algum parâmetro da regra fiscal seja descumprido de modo a retomar uma trajetória sustentável (Eyraud *et al.*, 2018). Essa mudança de geração é perceptível, por exemplo, no art. 6º e seguintes da LC nº 200/2023.

essa finalidade do RGF esbarrou na ausência de uma premissa básica: a padronização da forma de calcular a despesa com pessoal.

2. DESPESAS COM PESSOAL NOS RGFS

2.1 A convergência tardia

Desde a primeira edição do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN em 2016, registra-se a divergência entre a metodologia adotada pela STN para o cálculo das despesas com pessoal no âmbito do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF[8] e as utilizadas pelos Tribunais de Contas – TCs Estaduais e Municipais. O documento destaca que muitos entes não consideravam algumas rubricas como despesas com pessoal, a exemplo das obrigações patronais, além de aposentadorias e pensões especiais.

O art. 59, *caput*, da LRF dispõe que a fiscalização sobre o cumprimento das normas previstas nessa lei compete ao Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada poder, bem como ao Ministério Público. Na prática, dada a natureza dos trabalhos que desenvolvem, os Tribunais de Contas têm grande relevância no controle das normas de responsabilidade fiscal (Lima, 2017). No caso das despesas com pessoal, a LRF enfatiza no art. 59, §2º, a competência dos Tribunais de Contas para verificar os cálculos dos limites da despesa com pessoal nos outros órgãos e poderes – algo reforçado pelo papel de emitir alertas se os limites forem ultrapassados (art. 59, §1º, da LRF) e aplicar sanções administrativas caso não sejam adotadas medidas

8 O PAF é a contrapartida dos estados e do Distrito Federal à assunção e reestruturação de dívidas dos entes pela União ao amparo da Lei nº 9.496/1997. Os estados que aderiram ao programa ficaram obrigados a cumprir metas e compromissos anuais relativos ao nível de endividamento, resultado primário, despesas com pessoal, além de outros indicadores previstos no art. 2º da referida Lei (Ludovice, 2024).

para reconduzir a despesa ao limite máximo (art. 5º, inciso IV, da Lei nº 10.028/2000). Dessa forma, os cálculos apresentados nos RGFs são fiscalizados e validados pelos órgãos de controle externo locais.

Nunes, Marcelino e Silva (2019) enfatizam que o mandato legal dos TCs lhes permite alguma discricionariedade na interpretação e operacionalização da LRF para seus jurisdicionados. Assim, o conceito de despesas com pessoal previsto na lei foi flexibilizado,[9] de modo a reduzir a efetividade dos limites dessa despesa impostos aos Poderes, o que também afrouxa o sistema de controles criado pela LRF (Lochagin, 2020). Inclusive, a divergência permitiu aos TCs ampliarem as próprias despesas sem, contudo, incorrer nas medidas de ajuste previstas nos artigos 22 e 23 da LC nº 101/2000 (Teixeira, 2020).

O RGF do TCE-RS, publicado ao final do terceiro quadrimestre de 2018, resume como eram praticadas as diferentes interpretações no cálculo da despesa com pessoal. O quadro com o cálculo desse dispêndio trazia uma rubrica no rol de despesas não computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) denominada "demais exclusões". A rubrica alcançava o valor de R$ 129,8 milhões, quase 70% de todas as despesas não computadas do montante total de R$ 186,3 milhões. Como a despesa bruta com pessoal do TCE-RS naquele ano foi de R$ 512,3 milhões, as deduções permitiram que a corte de contas atingisse uma despesa líquida com pessoal de R$ 326 milhões, equivalentes a 0,86% da receita corrente líquida – RCL. Ou seja, sem os R$ 129,8 milhões das "demais exclusões", o órgão ultrapassaria o limite máximo da despesa fixado em R$ 445,7 milhões, atingindo R$ 455,8 milhões na despesa líquida com pessoal. O TCE-RS esclareceu que as "demais exclusões" englobavam: deduções do imposto de renda retido na fonte, obrigações patronais, indenizações trabalhistas e pensões. Impende ressaltar que, diante das divergências interpretativas

9 As práticas apontadas no artigo (Nunes; Marcelino; Silva, 2019) usadas para relaxar o cálculo da despesa com pessoal foram: i) a exclusão do imposto de renda retido na fonte da receita corrente líquida e/ou dedução da despesa com pessoal; ii) exclusão das despesas com inativos e pensionistas; iii) simulação de despesas como indenizatórias (ex.: auxílio livro).

existentes naquele momento, não havia ilegalidade no demonstrativo do tribunal de contas.

O problema das diferentes interpretações no cálculo da despesa só começou a ser endereçado em 2021, mais de duas décadas após a publicação da LRF, por meio da LC nº 178/2021. Essa lei complementar veio realizar correções no socorro financeiro concedido pela LC nº 156/2016 (a qual alongou em vinte anos os prazos da renegociação da Lei nº 9.496/1997) e alterar o Regime de Recuperação Fiscal – RRF proposto na LC nº 159/2017 a fim de rever os critérios de adesão e alongar o seu prazo (Ludovice, 2024).

As alterações na forma de cálculo da despesa com pessoal foram abordadas no conjunto de medidas da LC nº 178/2021 para o reforço da responsabilidade fiscal. Resumidamente, as alterações consistiram em: i) adotar o regime de competência no cálculo da despesa com pessoal, independentemente do empenho; ii) obrigar a considerar no cálculo a remuneração bruta do servidor, o que afastava a prática de deduzir o imposto de renda retido na fonte tanto na despesa quanto na RCL; iii) limitar as hipóteses de exclusão da despesa com inativos e pensionistas, principalmente nos casos em que o Poder Executivo realizava o pagamento na qualidade de gestor do regime próprio de seguridade social (ainda que o servidor fosse originalmente vinculado a outro Poder ou órgão); e iv) impedir a dedução, na despesa com pessoal, da parcela custeada com recursos aportados pelo ente para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência, diferenciando-a dos casos em que os próprios inativos e pensionistas realizam aportes para cobrir desequilíbrios no regime previdenciário. Diante das alterações, o art. 15 da LC nº 178/2021 concedeu um prazo até 2032 para os Poderes ou órgãos que estivessem situados acima do limite máximo eliminarem os dispêndios com pessoal até os patamares da LRF.

Inobstante as alterações na LRF, permaneceram dúvidas sobre a possibilidade de considerar pensionistas no cálculo da despesa com pessoal, dado que o art. 169 da Constituição fazia referência a ativos e inativos. Assim, no âmbito das alterações legais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, a EC nº 109/2021 alterou o art. 169 da Constituição

para incluir os pensionistas no rol das rubricas de despesa com pessoal sujeitas aos limites da lei complementar.

Dado que o RGF de 2018 do TCE-RS foi usado acima como um exemplo da flexibilização para ampliar despesas com pessoal, cabe revisitar informações desse Estado para ilustrar os resultados da convergência metodológica.[10] O relatório de pessoal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, referente ao exercício de 2023, explica que a divergência metodológica entre STN e TCE era verificada desde 2011 e chegou a até 14% da relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida. O processo de convergência é resumido no seguinte trecho:

> Com o advento da LC nº 178/21 e da EC nº 109/21 em janeiro de 2021, que trouxe mudanças importantes no cômputo dos limites da LRF, o Estado do RS iniciou a convergência dos critérios de apuração numa 1ª etapa em 2021 e a 2ª e última etapa em 2022. Importante destacar que os dados são anualizados (somatório dos últimos 12 meses), razão pela qual apenas no final do exercício de 2022 os critérios foram totalmente unificados e passam a ser publicados somente pelo critério STN (Rio Grande do Sul, 2024ª, p. 33).

O Relatório de Transparência Fiscal do Governo do Rio Grande do Sul (2023), ano-base 2022, explica que, em janeiro de 2021, foram incluídas, na despesa com pessoal, os pagamentos de pensões e as retenções do IRPF na fonte, conforme determinado na EC nº 109/2021 e na LC nº 178/2021. A partir de 2022, houve dedução integral dos valores enviados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) do Estado, o que reduziu a RCL e, consequentemente, elevou o percentual de comprometimento dos dispêndios com pessoal sobre essa receita. Ainda em 2022, despesas com auxílio bolsa de estudos, abono permanência e gratificações de direção passaram a ser computadas como

10 Ao aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, o Rio Grande do Sul assumiu o compromisso de observar as normas de contabilidade editadas pela STN, inclusive as portarias que amparam o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. O MDF estabelece critérios e o forma do demonstrativo de despesas com pessoal publicado no RGF.

despesas com pessoal nas apurações realizadas pelo Rio Grande do Sul. Consequentemente, em 2022 o Poder Executivo do Estado ultrapassou o limite prudencial e teve que adotar as restrições previstas no art. 22 da LRF, mas em 2023 já se encontrava abaixo do limite devido ao aumento da RCL e ao crescimento menos expressivo da despesa com pessoal.

Dessa forma, o caso concreto do Rio Grande do Sul demonstra que a convergência metodológica no Estado começou com a EC nº 109/2021 e a LC nº 178/2021, mas foi aprofundada em 2022 quando o ente incorporou as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, publicado pela STN. A convergência metodológica, contudo, não foi igual em todos os Estados da Federação.[11] Persistem algumas discrepâncias, conforme é possível verificar a partir da comparação entre os RGFs e as informações publicadas pela STN.

2.2. O que os RGFs revelam?

Na presente análise foram extraídos os Relatórios de Gestão Fiscal de todos os Poderes e órgãos dos Estados da Federação, referentes ao terceiro quadrimestre de 2016 a 2024. A opção pelo terceiro quadrimestre foi motivada pela necessidade de capturar os montantes da despesa com pessoal no final de cada ano, de modo a comparar com outras bases de dados. Esses relatórios estão disponíveis em formato estruturado na base Finbra, do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi[12].

Cabe esclarecer que, nos termos do art. 54 da LRF, no âmbito estadual são publicados ao menos cinco[13] RGFs para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas Estadual e do Ministério Público. Em alguns Estados também há Tribunal de Contas

11 Ao longo deste artigo, a referência genérica a Estados engloba esses entes e o Distrito Federal.

12 Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=mK1b01uN-JvE5N4-rjam9b1QX.node1. Acesso em: 2 abr. 2025.

13 A exceção é o Distrito Federal, que não tem Judiciário e Ministério Público próprios.

dos Municípios e outros órgãos que publicam RGFs.[14] Assim na análise foram compilados os RGFs publicados por 141 Poderes e órgãos.[15]

Inicialmente, verificou-se quais órgãos ultrapassaram os limites de alerta, prudencial e máximo para a despesa com pessoal no terceiro quadrimestre de cada ano, observado o universo de 141 RGFs publicados ao ano. As tabelas a seguir mostram os descumprimentos dos limites por ano e por Poder e órgão. Na Tabela 2, é necessário ressaltar que alguns Poderes ou órgãos ultrapassaram os limites em períodos seguidos, o que faz com que sejam contabilizados mais de uma vez quando os dados são agregados.

Tabela 1 – Descumprimento de limites de despesa com pessoal ao ano

Ano	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite Máximo	Total
2016	24	11	8	43
2017	28	16	11	55
2018	23	20	8	51
2019	19	11	9	39
2020	14	5	6	25
2021	7	6	8	21
2022	10	2	6	18
2023	11	4	9	24
2024	9	6	5	20

Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi. Elaboração própria.

14 Por exemplo, em alguns entes há publicação de RGFs do Ministério Público de Contas e da Justiça Militar.

15 Em 2016, o número é de 142 pois havia o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará.

Tabela 2 – Descumprimento de limites de despesa com pessoal por Poder/órgão (2016-2024)

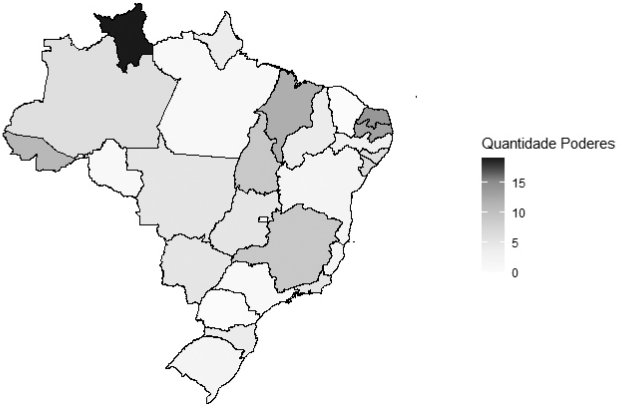
Poder	Limite de Alerta	Limite Prudencial	Limite Máximo	Total
Executivo	44	49	30	123
Judiciário	17	3	1	21
Legislativo*	63	21	35	119
Ministério Público	21	8	4	33

Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi. Elaboração própria.

*** Inclui Assembleias Legislativas e Tribunais de Contas.**

A figura a seguir apresenta os Estados cujos Poderes e órgãos somados ultrapassaram os limites prudenciais e máximos no período de 2016 a 2024. Segundo os RGFs, os Poderes e órgãos de Roraima e do Rio Grande do Norte que mais vezes descumpriram o limite máximo de despesas com pessoal foram a Assembleia Legislativa de Roraima, o Tribunal de Contas de Roraima e o Poder Executivo do Rio Grande do Norte. Paraíba, Acre e Maranhão também aparecem com destaque no mapa, mas nesses casos houve maior descumprimento de limites prudenciais.

Figura 1 – Estados com poderes e órgãos acima dos limites prudencial e máximo (2016-2024)



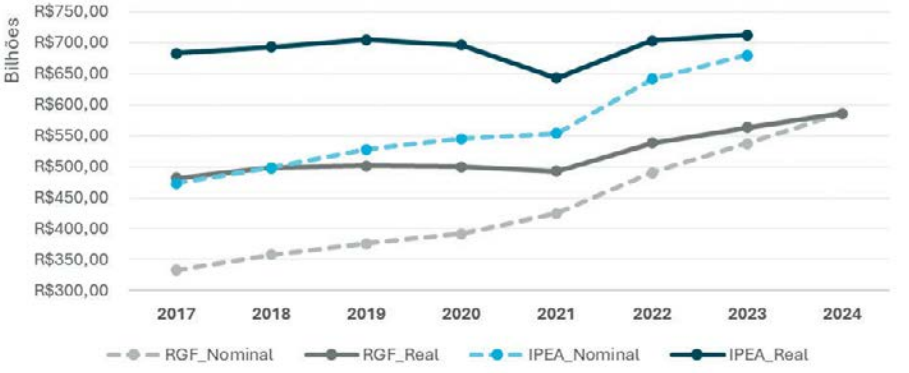
Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi. Elaboração própria.

Além da análise por órgão e Poder, os RGFs podem ser agregados para todo o Estado a fim de verificar o comportamento da despesa com pessoal e da RCL de todo o ente. Impende ressaltar que uma base de dados mais confiável para essa análise seria o RGF consolidado publicado por alguns Estados, pois existem despesas intraorçamentárias e outras situações que são corrigidas no momento da consolidação. Contudo, a LRF não obriga a publicação do RGF consolidado, de modo que nem todos os entes o elaboram. Ademais, o relatório consolidado não consta no Siconfi. Portanto, na análise foi necessário recorrer à agregação dos RGFs individuais de cada ente a fim de permitir um tratamento isonômico entre as unidades federativas.

O gráfico a seguir retrata a evolução da despesa com pessoal em todos os Estados, tanto em valores nominais quanto reais, a partir do somatório das Despesas Totais com Pessoal nos RGFs. Também constam os valores reais e nominais extraídos do Ipeadata a título de comparação e para registrar as primeiras divergências na apuração das despesas com pessoal, ressalvando-se que os dados do Ipeadata só estão disponíveis até 2023. Os gráficos mostram que houve aumento real dos gastos com pessoal após a pandemia, quando a RCL dos Estados voltou a crescer a um ritmo maior do que os dispêndios com pessoal.[16]

16 No período de deterioração fiscal dos Estados, iniciado em 2008 (Maciel, 2016), há uma trajetória de crescimento das despesas com pessoal acompanhada de queda na receita. Tinoco (2021) mostra que, entre 2006 e 2016, o crescimento real da despesa com pessoal foi de 4,5%, acima do crescimento real da receita (3,5%) e do PIB (2,1%). Após a pandemia de Covid-19, houve aumento de receita dos entes, mas prosseguiu o crescimento real dos dispêndios com pessoal. Entre 2020 e 2023, a STN (Brasil, 2023) relata um aumento nominal de 32% na despesa com pessoal e de 38% na receita.

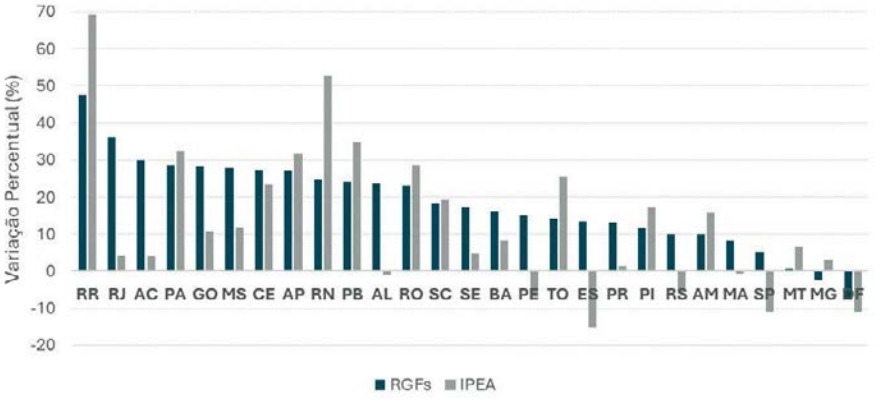
Figura 2 – Evolução das despesas com pessoal segundo os RGFs e Ipea



Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi e Ipeadata. Elaboração própria.
Nota: Valores reais em dezembro de 2024.

A discrepância no ritmo de aumento real da despesa com pessoal é mais evidente quando comparada a evolução da despesa com pessoal, por Estado, nos RGFs agregados e na base do Ipeadata, conforme a figura a seguir considerando o período de 2018 a 2023. Um possível motivo para a divergência entre as bases é a limitação da presente análise por não recorrer aos RGFs consolidados. Além disso, o Ipeadata utiliza como fonte de dados as informações da STN, e a Secretaria ainda registra discordâncias na apuração das despesas com pessoal quando comparadas aos dados divulgados pelos Estados nos RGFs.

Figura 3 – Variação real da despesa com pessoal (2018-2023): RGFs X Ipeadata

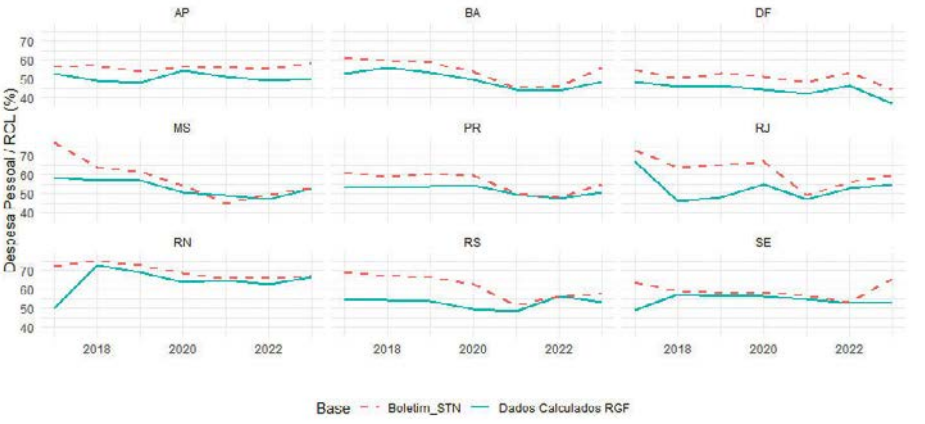


Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi e Ipeadata. Elaboração própria.

Nos Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais a STN ilustra como seria o cumprimento dos limites se todos os entes seguissem os critérios do MDF. De acordo com o documento (Brasil, 2023), em 2023, doze Estados não conseguiriam respeitar o limite de alerta (comprometimento de 54% da RCL): Roraima, Amapá, Paraná, Acre, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Sergipe, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Considerados os RGFs agregados na presente análise, a quantidade de Estados que descumpriria o limite de alerta cai para seis naquele ano: Roraima, Acre, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Dessa forma, utilizamos os RGFs agregados e os dados da STN para comparar como cada metodologia registra o comportamento da despesa com pessoal em proporção da receita corrente líquida para todos os Estados e o Distrito Federal (observando-se que o limite da LRF para esses entes é 60%). Foram escolhidos os exercícios de 2017 a 2023 por estarem disponíveis em ambas as bases. Em seguida, para melhorar a visualização, filtramos os nove entes cujos RGFs apresentaram, na média do período, maior discrepância com as informações da STN.

Figura 4 – Comparação do Percentual de Despesa com Pessoal RGFs e STN

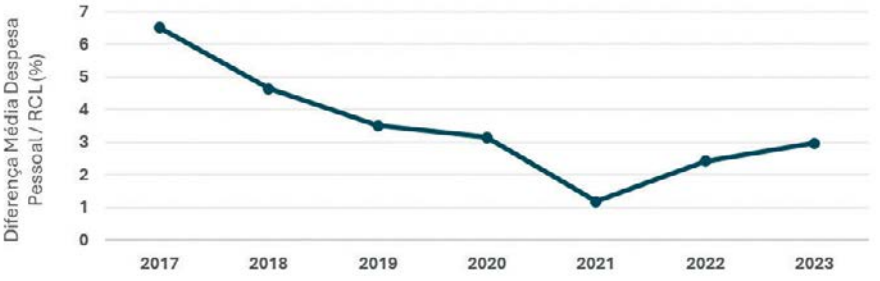


Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi; Brasil (2023). Elaboração própria.

A Figura 4 demonstra que, de fato, houve convergência entre as metodologias a partir das alterações legais promovidas pela EC nº 109/2021 e pela LC nº 178/2021. Nos gráficos há uma sobreposição maior entre as linhas dos RGFs e do Boletim dos Entes Subnacionais da STN a partir de 2021, ano em que os entes passaram a aplicar os novos critérios legais para o cálculo das despesas com pessoal, principalmente quando verificadas as distâncias entre essas linhas nos anos anteriores.

Por outro lado, percebe-se que a divergência volta a aumentar em 2022. Esse fato fica claro quando agrupadas, nas bases da STN e nos RGFs, as despesas com pessoal como proporção da receita corrente líquida de todos os Estados e do Distrito Federal. Em seguida, comparamos a diferença entre os dados agrupados em cada base. No gráfico a seguir, os valores positivos indicam o quanto, em média, a STN apura a despesa com pessoal, como percentual da RCL, a mais do que apuram os Estados.

Figura 5 – Evolução da divergência no cálculo da despesa com pessoal: STN x RGFs



Fonte: RGFs na base Finbra-Siconfi; Brasil (2023). Elaboração própria.

2.3. Quais divergências persistem e como superá-las?

A principal justificativa para o aumento da divergência em 2022 e 2023 é a discussão sobre a inclusão, no cálculo da despesa líquida com pessoal, das despesas decorrentes da contratação de empresas e organizações sociais para prestam serviços públicos relacionados às atividades fim do ente. A divergência envolve a interpretação sobre o alcance das Outras Despesas com Pessoal – ODP a que se refere o art. 18, § 1º, da LRF,[17] com posições defendendo que o dispositivo deveria se restringir aos contratos de terceirização de mão de obra, enquanto o MDF apresenta uma leitura teleológica para contemplar nos dispêndios com pessoal os serviços públicos prestados de forma indireta, independentemente da forma de contratação (*e.g.*, contratação de organizações sociais, cooperativas e empresas individuais para prestarem serviços públicos).

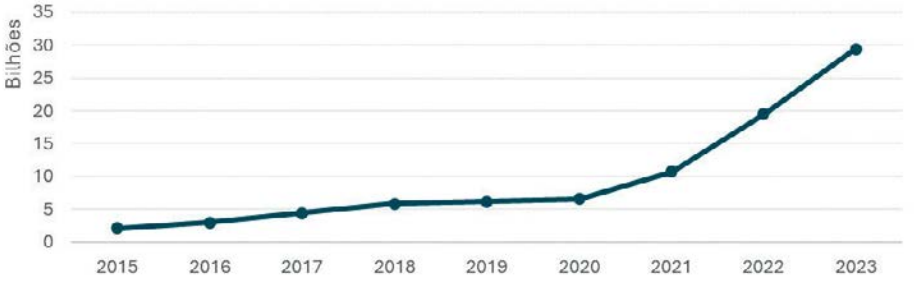
O assunto é explicado por Marcel Pereira em capítulo próprio desta obra[18], de modo que à presente análise cabe destacar que a partir de 2022

17 "§ 1º 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'.

18 O tema é tratado no capítulo "Organizações sociais e o art. 18, § 1º, da LRF: a divergência entre os Poderes Executivo e Legislativo federal sobre os limites de gastos com pessoal"

a STN passou a aplicar as orientações do MDF ao apurar as despesas com pessoal no âmbito do PAF. Dessa forma, no gráfico a seguir registramos como a rubrica Outras Despesas com Pessoal, somados todos os Estados, cresceu na apuração da STN no PAF em 2022 e 2023:

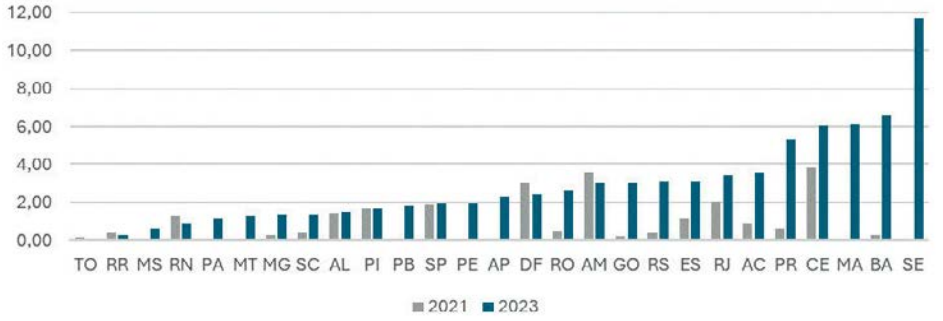
Figura 6 – Outras Despesas com Pessoal no PAF (valores dez/2023)



Fonte: Base de Dados do PAF – STN. Elaboração própria

De forma individualizada para os Estados e o Distrito Federal, também é possível verificar o quanto a ODP passou a representar na receita corrente líquida do ente quando foram incluídos os contratos com organizações sociais e outros relacionados à prestação de serviços públicos. Para isso, o gráfico a seguir apresenta a proporção da ODP/RCL antes (2021) e depois (2023) dos valores serem computados como despesas com pessoal no cálculo da STN no âmbito do PAF.

Figura 7 – Proporção ODP / RCL (%) no PAF



Fonte: Base de Dados do PAF – STN. Elaboração própria

Para ilustrar a divergência, na Figura 7 o estado de Sergipe se destaca com a maior proporção da RCL comprometida em Outras Despesas com Pessoal em 2023. No entanto, o RGF consolidado do Estado, referente ao terceiro quadrimestre de 2023,[19] indica que não houve nenhum dispêndio na rubrica de ODP naquele ano. É provável que esse dado do PAF tenha levado a STN (Brasil, 2023) a considerar que Sergipe descumpriu o limite máximo de despesa com pessoal,[20] enquanto o RGF consolidado registra que o ente sequer alcançou o limite de alerta (segundo o documento, comprometeu 53,21% da RCL em 2023).

Não há consenso sobre o alcance do art. 18, § 1º, da LRF entre os TCEs. Por exemplo, o TCE-SP entende que não devem ser consideradas despesas com pessoal os recursos transferidos a organizações sociais destinados a remunerar os profissionais alocados no cumprimento de obrigações assumidas no âmbito de contratos de gestão.[21] O TCE-PR,[22] no caso das

19 Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/gestao-fiscal-planejamento.html. Acesso em: 3 abr. 2025.

20 No Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (Brasil, 2023), consta que Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Acre e Sergipe ultrapassaram o limite máximo de despesas com pessoal. Nos dois primeiros os RGFs agregados corroboram que o limite foi extrapolado, enquanto o Acre teria ficado acima do limite de alerta, apenas.

21 SÃO PAULO, 2023.

22 PARANÁ, 2024.

Organizações Sociais (OS) prestadoras de serviços de saúde pública na esfera municipal, faz distinção se a OS presta serviços relacionados à atenção básica de saúde ou não. Naquele caso, por ser responsabilidade originária dos municípios no âmbito do SUS, deve ser considerada despesa com pessoal, ao passo que o órgão de controle externo admite a exclusão de valores a título de terceirização de serviços não compreendidos na atenção básica de saúde. Os TCEs dos Estados de Minas Gerais[23] e do Rio Grande do Sul entendem que os dispêndios com OS devem ser contabilizados como outras despesas com pessoal, mas modularam os efeitos das decisões a fim de conceder prazo para a adaptação dos municípios jurisdicionados.

A persistência das divergências no cálculo da despesa com pessoal, independentemente de qual posição seja considerada adequada, compromete a credibilidade do RGF enquanto instrumento de transparência fiscal. De fato, as alterações legais permitiram pacificar entendimentos em questões relevantes, a exemplo das deduções do imposto de renda retido na fonte no cálculo do dispêndio com pessoal, mas permanecem dúvidas sobre o escopo do art. 18, § 1º, da LRF. Conforme a Figura 7, o valor dos contratos que seriam considerados ou não terceirização de mão de obra para fins da LRF pode definir se o ente ultrapassou os limites prudenciais e máximos da LC nº 101/2000.

A solução para os impasses no cálculo da despesa com pessoal foi prevista na criação da LRF, inclusive por iniciativa do Poder Legislativo (Afonso, 2016). Trata-se do Conselho de Gestão Fiscal – CGF, cujas competências envolvem, dentre outras, padronizar metodologias relacionadas a métricas fiscais entre os entes da federação e uniformizar os relatórios e demonstrativos de gestão fiscal. Conforme destacado por Lochagin (2020), o CGF seria o foro adequado para unificar as práticas de gestão fiscal dada a pluralidade de representação dos entes federativos no Conselho. O colegiado também poderia avaliar, em caráter permanente, a gestão fiscal dos entes. Cabe destacar que tramita na Câmara dos Deputados

23 MINAS GERAIS, 2022.

o PLP nº 210/2015, oriundo do Senado e com substitutivo aprovado na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados – CFT, o qual amplia as atribuições do CGF e prevê a sua instalação.

Lima (2017) ressalta que a atuação da STN, enquanto órgão central de contabilidade da União para a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas, não é suficiente para assegurar um entendimento uniforme dos órgãos de fiscalização, a exemplo das decisões conflitantes para o cálculo das despesas com pessoal. Assim, com a criação do CGF seria superada a atual situação de insegurança em que a STN apura informações fiscais no âmbito das renegociações de dívidas dos entes (*e.g.,* PAF e RRF), mas os TCEs calculam as mesmas variáveis, por vezes com critérios diferentes, para fins da aplicação dos limites da LRF.

Em obra sobre os vinte anos da LRF, Batista Júnior e Costa (2020) exploram as tentativas de criar o CGF e destacam as potencialidades do Conselho – caso venha a ser constituído de forma paritária entre níveis da Federação. Incluem, para além do art. 67 da LRF, a possibilidade de o CGF acompanhar transferências interfederativas e formar grupos para atuar em crises graves, com comitês específicos para esses temas (ou câmaras técnicas, segundo a terminologia do substitutivo da CFT ao PLP nº 210/2015).

Nesse contexto, seria interessante incluir, na estrutura do CGF, uma câmara técnica responsável por avaliar e expedir recomendações sobre a forma como os Estados, em especial os TCEs, apuram métricas fiscais. Não se trata de intervenção do colegiado na autonomia dos entes e seus órgãos, tendo em vista as competências do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas para fiscalizar a gestão fiscal do Estado ou Município (art. 59 da LRF), mas de avaliações entre pares,[24] as quais

24 Seria uma espécie de *peer review process* existente em organismos internacionais. A Organisation for Economic Co-Operation and Development (2003) define o mecanismo de *peer review* como um exame sistemático de um Estado conduzido por outros Estados, com o objetivo final de ajudar o Estado sujeito à revisão a melhorar sua capacidade de realizar políticas públicas, adotar as melhores práticas e verificar se esse Estado adota os padrões e princípios estabelecidos no âmbito do organismo internacional.

seriam conduzidas por equipes compostas por servidores oriundos de diferentes TCEs. Entende-se que o PLP nº 210/2015, na forma do substitutivo aprovado na CFT, permitirá a criação de câmara técnica[25] que apoie o CGF na condução das avaliações entre pares, com o objetivo de auxiliá-lo no exercício da competência para padronizar as prestações de contas e os demonstrativos fiscais previstos na LRF.

Na ausência do CGF, o caminho para superar as divergências no cálculo das despesas com pessoal tende a ser o das alterações legais, assim como ocorreu na LC nº 178/2021 e na EC nº 109/2021. Em capítulo específico desta obra sobre o tema, consta uma proposta de alteração legal para resolver a divergência acerca do escopo do art. 18, § 1º, da LRF. Ressalta-se que tramita no Senado o PLP nº 141/2024, o qual também soluciona o impasse ao prever a exclusão, do rol de outras despesas com pessoal, as subvenções sociais a atividades do terceiro setor, bem como as contratações de empresas, de organizações sociais, de organizações da sociedade civil, de cooperativas ou de consórcios públicos, quando ficar caracterizada a prestação de serviços.

O risco dessa alteração legal é que os entes poderão aproveitar a brecha para aumentar a contratação dessas instituições em substituição à contratação direta de pessoal, pois assim atenderão aos limites da LRF. No final, permanecerá existindo o gasto corrente com a prestação do serviço público na competência finalística da unidade federativa, mas

---

25 Conforme o substitutivo da CFT ao PLP nº 210/2015:
"§ 3º O Conselho, com sede na capital federal, será apoiado por câmaras técnicas responsáveis pela elaboração e proposição de normas e interpretações técnicas no âmbito das competências do Conselho, sendo que sua composição e forma de funcionamento serão definidas no regulamento.
§ 4º Os membros e especialistas indicados para o Conselho e para as câmaras técnicas devem ser cidadãos de reputação ilibada e que detenham notório conhecimento e experiência profissional nas áreas de atuação do Conselho.
§ 6º As funções de membro do CGF e de especialistas integrantes das Câmaras Técnicas serão consideradas prestação de serviços de relevante interesse público e não serão remuneradas, sendo que os custos referentes à sua participação caberão aos órgãos e entidades a que se vincularem."

sem limites e mecanismos de controle dessa despesa além dos requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF.

Resolver divergências metodológicas na apuração de dispêndios com pessoal por meio de alterações legais é uma opção mais demorada para conciliar as práticas discrepantes. Já são quatro anos de discussões sobre escopo do art. 18, § 1º, da LRF, e foram mais vinte anos até a LC nº 178/2021 iniciar a convergência metodológica para as despesas com pessoal. Há o risco de surgirem novas interpretações que relaxem os critérios para a apuração das despesas com pessoal, notadamente em um contexto de aumento dos gastos com inativos na maioria das UFs (Santos, 2022) pressionando os limites da LRF. Consequentemente, viriam novas leis para reforçar o cumprimento dos limites de despesa com pessoal quando o descontrole já estivesse posto e alguma renegociação ou assunção de dívidas se tornasse necessária – repetindo o histórico da própria LRF e da alteração promovida pela LC nº 178/2021.

3. CONCLUSÃO

A literatura resume alguns elementos considerados necessários para a efetividade das regras fiscais no contexto federativo (De Biase; Dougherty, 2022), dos quais destacamos: i) o monitoramento, o qual exige uma informação tempestiva e precisa, sujeita à auditoria por alguma instituição independente; ii) as sanções, para conferir credibilidade à regra fiscal e corrigir desvios; e iii) os padrões contábeis, pois melhoram a transparência e permitem comparações. Nesse contexto, o histórico apresentado mostra que Relatórios de Gestão Fiscal foram criados para permitir o monitoramento das variáveis fiscais centrais à LRF, dentre elas a despesa com pessoal, e a aplicação de medidas corretivas.

Foram mostradas as potencialidades do RGF para analisar os Poderes e órgãos que descumpriram os limites prudenciais e máximos da LRF, além de ilustrar a evolução da despesa total com pessoal. Contudo, outras bases de dados chegam a resultados discrepantes sobre essas métricas, de modo que a falta de padrão contábil no cálculo da despesa com pessoal prejudica a credibilidade das informações reportadas nos RGFs.

O problema da falta de convergência no cálculo dos dispêndios com pessoal só começou a ser enfrentado quando a LRF completou mais de vinte anos, por meio da Lei Complementar nº 178/2021 e da Emenda Constitucional nº 109/2021. Essas alterações legais obrigaram os Poderes e órgãos dos entes a incluir nos gastos com pessoal rubricas relevantes, como a parcela do imposto de renda retido na fonte, despesas com inativos originalmente vinculados àquele Poder ou órgão, bem como os pensionistas. Após essas alterações alguns Estados passaram a seguir as orientações do MDF, elaborado pela STN, e houve maior convergência nas metodologias de cálculo das despesas com pessoal.

No entanto, persiste a divergência sobre o escopo das Outras Despesas com Pessoal, prevista no art. 18, § 1º, da LRF. Essa divergência é significativa a ponto de definir se o ente cumpre ou não os limites prudenciais e máximos. Ademais, é provável que surjam novas discrepâncias ou metodologias criativas para apurar a despesa com pessoal à medida que os dispêndios com inativos pressionam o cumprimento dos limites.

A principal forma de solucionar o impasse é a criação do Conselho de Gestão Fiscal, foro previsto na LRF com competências para padronizar metodologias relacionadas a métricas fiscais entre os entes da federação e uniformizar os relatórios e demonstrativos de gestão fiscal. Na composição do CGF poderia haver um subcomitê responsável por conduzir revisões entre pares (*"peer review process"*) a fim de verificar se os TCE cumprem a metodologia acordada no colegiado. Entende-se que o PLP nº 210/2015, na forma do substitutivo aprovado na CFT e em tramitação na Câmara dos Deputados, é uma proposição adequada para a criação do CGF. Enquanto o Conselho não é criado, a convergência no cálculo das despesas com pessoal continuará exigindo alterações legais, um caminho mais moroso e reativo para afastar práticas que afrouxem os controles da LRF.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista Direito Público**, Brasília, DF, v. 13, p. 126-154, 2016. Edição Especial. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2610. Acesso em: 3 abr. 2025.

AFONSO, José Roberto R.; PORTO, Laís Khaled. Despesas com pessoal e a Lei de Responsabilidade Fiscal: velha resposta para nova crise. *In:* SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 109-124.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; COSTA, Reinaldo Belli de Souza Alves. O Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF: origens, inércia legislativa, potencialidades. *In:* SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 45-78.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2023:** ano-base 2022. Brasília, DF: STN, 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais:** 2016. 1. ed. Brasília: STN, 2016.

DE BIASE, Pietrangelo; DOUGHERTY, Sean. **The past and future of subnational fiscal rules: an analysis of fiscal rules over time.** Paris: OECD, Oct. 2022. (Working Papers on Fiscal Federalism, n. 41).

EYRAUD, Luc *et al.* **Second-generation fiscal rules:** balancing simplicity, flexibility, and enforceability. Washington, D.C.: IMF, 2018. (IMF Staff Discussion Notes, n. 18/04).

LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os tribunais de contas em tempos de crise. *In:* LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA Weder de; CAMARGO João Batista (coord.).

Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017. p. 105-144.

LOCHAGIN, Gabrel Loretto. A atuação dos Tribunais de Contas subnacionais na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 91-108.

LUDOVICE, Felipe Soares. **Ensaios acerca das finanças públicas estaduais:** renegociações, indicadores antecedentes e sustentabilidade fiscal. 2024. Tese (Doutorado em Economia) – Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2024.

MACIEL, Pedro Jucá. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. *In:* SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). **Finanças públicas:** da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 183-202.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Processo 1114524 – Consulta. Relator: Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, 30 de novembro de 2022. **Informativo de Jurisprudência**, n. 261, 21 nov./2 dez. 2022. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626063#t3. Acesso em: 3 abr. 2025.

NUNES, Selene Peres Peres; MARCELINO, Gileno Fernandes; SILVA, César Augusto Tibúrcio. Os Tribunais de Contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações,** Ribeirão Preto, SP, v. 13, 2019.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Peer review:** an OECD tool for co-operation and change. Paris: OECD, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264099210-en-fr. Acesso em: 3 abr. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Acórdão nº 106/24 – Tribunal Pleno. Processo nº 295714/16. Consulta. Município de Três Barras do Paraná [...]. Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo, 31 de janeiro de 2024. **Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Paraná**, ano 19, n.

3149, 9 de fevereiro de 2024. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/2/pdf/00382055.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório de transparência fiscal:** data base 2022. 10. ed. Porto Alegre: Secretaria de Estado da Fazenda, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Fazenda. Tesouro do Estado. **Relatório de pessoal 2023.** Porto Alegre: Tesouro do Estado, 2024a.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Pedido de orientação técnica.** Processo nº 14471-0200/24-0. Contabilização de Despesas com Pessoal na Área da Saúde. [...] Acolhimento do Parecer CT Coletivo nº 5/2024 como Orientação desta Corte. Relator: Conselheiro Iradir Pietroski. 12 de junho de 2024b. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/4496Za5a96qRyR5. Acesso em: 3 abr. 2025.

SANTOS, Claudio Hamilton Matos dos. Duas décadas de finanças públicas estaduais e do Distrito Federal: o que dizem os dados de receitas e despesas primárias por unidade da federação divulgados pela STN de 2002 até 2021? **Carta de Conjuntura**, Brasília, DF, n. 56, ago. 2022. Nota 16, 3° trimestre de 2022.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Estudos. SEI 8508/2021-99. Proposta de estudos a respeito dos efeitos e reflexos da Portaria STN nº 377, de 8 de julho de 2020, que determina a inclusão do montante destinado à remuneração dos empregados das organizações da sociedade civil, que atuam em atividades-fim da Administração, no cômputo das respectivas despesas com pessoal. Relator: Conselheiro Sidney Beraldo, maio 2022. **Diário Oficial [do] Estado de São Paulo:** caderno: Poder Legislativo, São Paulo, v. 132, n. 78, p. 36, 6 maio 2022. Disponível em: https://diariooficial.imprensaoficial.com.br/doflash/prototipo/2022/Maio/06/legislativo/pdf/pg_0036.pdf. Acesso em: 3 abr. 2025.

TEIXEIRA, M. S. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 54, n. 6, p. 1747-1759, nov./dez. 2020.

TINOCO, Guilherme. Os estados e municípios. *In:* GIAMBIAGI, Fabio. **Tudo sobre o déficit público:** o Brasil na encruzilhada fiscal. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021. p. 236-267.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E O ART. 18, § 1º, DA LRF: A DIVERGÊNCIA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAL SOBRE OS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL

Marcel Pereira

Resumo

O artigo examina a controvérsia interpretativa entre os Poderes Executivo e Legislativo federal sobre o alcance do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à inclusão dos gastos com pessoal de organizações sociais nos limites de despesa com pessoal dos entes federativos. O referido dispositivo prevê que devem ser consideradas como despesa de pessoal do ente "os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos". O Poder Executivo, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, defende uma interpretação finalística da norma, considerando que as despesas com pessoal das organizações sociais devem ser computadas sempre que caracterizarem substituição de servidores públicos e forem custeadas majoritariamente com recursos públicos. Já o Congresso Nacional, ao aprovar o Decreto Legislativo nº 79/2022, adotou visão mais restrita, limitando a incidência da norma apenas aos contratos formais de terceirização de mão de obra. O artigo argumenta que a atuação das organizações sociais, embora juridicamente distinta da terceirização, muitas vezes representa materialmente a substituição da atuação estatal direta. Sustenta-se que a exclusão dessas despesas dos limites da LRF pode comprometer a sustentabilidade das contas públicas. Para enfrentar a insegurança jurídica e padronizar entendimentos entre os entes e tribunais de contas, propõe-se alteração legislativa que explicite a inclusão das despesas com pessoal de serviços públicos prestados indiretamente nos limites do ente federado. A proposta visa alinhar a norma à sua finalidade original e evitar incentivos à ampliação artificial da margem fiscal dos entes.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; gastos com pessoal; organizações sociais.

1. INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) introduziu no ordenamento jurídico nacional um conjunto de normas voltadas à ação planejada e transparente por parte do Estado, com o objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Dentre as principais preocupações da lei, figura o rigoroso controle com os gastos de pessoal, justificado pela relevância e pela rigidez desse tipo de despesa no orçamento dos entes federados. Visando a evitar o descontrole nessa espécie de gasto, a LRF fixou limites para despesas de pessoal de cada ente, definindo, inclusive, quais desembolsos deveriam ser considerados no cumprimento desses limites. Além dos gastos diretos com o quadro de servidores ativos, inativos e pensionistas, a norma previu que também deveriam ser computados no limite de gastos com pessoal do ente federado "os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos [...]" (Brasil, [2025], art. 18, § 1º).

O alcance do citado comando tem suscitado divergências interpretativas entre os Poderes Executivo e Legislativo federal. A controvérsia centraliza-se na forma como contabilizar as despesas com pessoal das organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos que, por meio de contratos de gestão, prestam serviços públicos de relevância social, como saúde e educação, financiadas com recursos provenientes do orçamento público.

Por um lado, o Congresso Nacional inclinou-se por conferir interpretação literal, e mais restrita, ao dispositivo da LRF, considerando que apenas os contratos formais de terceirização de mão de obra firmados para substituir servidores públicos seriam por ele alcançados, excluindo de sua incidência, portanto, os contratos de gestão celebrados com organizações sociais. Por outro, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN,

órgão vinculado ao Poder Executivo, tem defendido interpretação com enfoque na finalidade do dispositivo, conferindo-lhe alcance mais amplo, de forma a abarcar também as despesas com pessoal decorrente da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta junto a entidades privadas, incluindo as organizações sociais.

Nesse contexto, o presente artigo tem por propósito apresentar os argumentos que norteiam a divergência existente quanto à contabilização das despesas com pessoal das organizações sociais nos limites de gastos de pessoal da LRF, sugerindo, após, um caminho a ser tomado para a solucionar a controvérsia. Ademais, buscaremos demonstrar alguns riscos fiscais inerentes à matéria, tendo como parâmetro os dados constantes do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais divulgado pela STN.[1]

2. CONFLITO DE INTERPRETAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO FEDERAL SOBRE O ART. 18, § 1º, DA LRF

De acordo com a LRF[2], a despesa total com pessoal dos entes federados deve ser limitada a um percentual da respectiva receita corrente líquida, sendo esse limite de 50% no caso da União e de 60% no caso de estados e municípios.[3]

Em seu art. 18, o Código Fiscal elenca os dispêndios que devem ser considerados como despesas de pessoal para fins de cumprimento dos

1 A versão atual do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais foi publicada em março de 2025, com dados referentes ao exercício de 2023.

2 CF 88, art. 169: "A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar".

3 LRF, art. 19: "Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento) [...]".

referidos limites, bem como estabelece a forma de apuração dessas despesas, nos seguintes termos:

> **Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, 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.
> **§ 1º 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".**
> § 2º 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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)
> § 3º 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, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021). (grifo nosso)

Conforme se depreende do *caput* do dispositivo, a despesa total com pessoal do ente engloba todas as parcelas remuneratórias por ele pagas diretamente a ativos, inativos e pensionistas, inclusive os respectivos encargos sociais e contribuições recolhidas aos regimes de previdência.

Além disso, para evitar que a terceirização de mão em substituição à contratação de servidores ou empregados públicos fosse utilizada para

contornar o limite de gastos de pessoal estipulado, o § 1º determinou que tais despesas fossem computadas como "Outras Despesas de Pessoal".[4]

Nada obstante, a cautela demonstrada para frear eventual incentivo à burla ao limite então proposto não foi a mesma adotada para conceituar de forma clara o alcance do termo "terceirização de mão de obra" a que se refere o dispositivo.[5] Essa falta de clareza tem gerado divergências interpretativas quanto ao alcance do § 1º do art. 18 da LRF, as quais foram materializadas recentemente em atos normativos emanados pelos Poderes Executivo e Legislativo da União.

O entendimento do Poder Executivo sobre o dispositivo tem sido externado pela Secretaria do Tesouro Nacional, unidade que desempenha o papel de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal[6]. Como uma de suas atribuições, cabe à STN editar normas gerais com vistas à consolidação das contas públicas,[7] aplicáveis a todos os entes federados.[8]

---

4 Orçamentariamente, as despesas com contrato de prestação de serviços, inclusive terceirização de mão de obra, são classificadas como Grupo de Natureza de Despesa – GND 3 (Outras Despesas Correntes), e não como GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais). Quando a terceirização é utilizada para substituição de servidores ou empregados públicos, embora a despesa continue classificada como GND 3, o montante correspondente é considerado como gasto de pessoal do ente federado para fins dos limites definidos pela LRF.

5 A busca no processo legislativo que deu origem à LRF também não elucida o ponto, pois o § 1º do art. 18 foi incluído por emenda de redação, apresentada apenas com o intuito de ajustar a redação final do Projeto de Lei Complementar – PLP nº 18/1999 na Câmara dos Deputados, previamente ao seu envio para o Senado Federal. Ao acolher a emenda, o relator limitou-se a dizer que o faria para "corrigir o texto" do PLP.

6 Lei 10.180/2001, art. 17: "Integram o Sistema de Contabilidade Federal: I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central".

7 LRF, art. 50, § 2º: "A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67 [...]".

8 As normas gerais editadas pela STN com esteio no art. 50, § 2º, da LRF, tem por propósito padronizar os registros contábeis com o intuito de tornar viável a consolidação das contas públicas das três esferas de governo. Contudo, elas não vinculam os tribunais de contas no exercício de suas competências constitucionais e legais, dentre elas a de fiscalizar o cumprimento dos limites fixados pela LRF para gastos com pessoal dos entes federados sob sua jurisdição (conforme art. 59, § 2º, da LRF).

Com base nessa competência, a STN elabora o Manual de Demonstrativos Fiscais[9], documento técnico que tem por finalidade orientar os entes federados na elaboração dos demonstrativos fiscais exigidos pela LRF. Busca-se, com o Manual, conferir unidade aos conceitos, referenciais e parâmetros utilizados pela norma para que as contas públicas da União, dos estados e dos municípios possam ser consolidadas.[10]

Um dos demonstrativos que devem ser elaborados pelos entes federados é o Demonstrativo de Despesas de Pessoal, que compõe o respectivo Relatório de Gestão Fiscal. Denotando o enfoque numa leitura mais finalística dos dispositivos da LRF, o Manual de Demonstrativo Fiscais (Brasil, 2024b, p. 479-480) destaca que "o conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício", tampouco da "[...] avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação".

Nessa mesma linha, ao interpretar o art. 18, § 1º, da LRF, o Manual sustenta que, além da terceirização de mão de obra para substituição de servidores públicos em sentido estrito,[11] as despesas decorrentes de contratação de forma indireta de serviços relacionados a atividades finalísticas[12] do ente público também sejam computadas como "Outras Despesas de Pessoal", para aferição dos limites de gastos dessa espécie impostos pelo Código Fiscal. Ainda segundo o Manual, em regra, tais

---

9 Atualmente, o Manual de Demonstrativos Fiscais está na 4ª versão de sua 14ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 699/2023, e alterado pela Portaria STN nº 989/2024.

10 LRF, art. 51: "O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público".

11 Ou seja, contrato de prestação de serviço que tenha por objeto o fornecimento de mão de obra para atuar em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários.

12 Entende-se por atividade finalística aquela que expressa a finalidade essencial da entidade, ou seja, o motivo central de sua existência, geralmente previsto em seu ato constitutivo, estatuto ou legislação de criação. Essa atividade distingue-se da chamada atividade-meio, composta por funções de apoio que, embora imprescindíveis ao funcionamento da organização, não se vinculam diretamente à sua missão institucional. No âmbito da administração pública, a atividade-fim está associada à entrega de serviços públicos à população, refletindo diretamente o papel do Estado na promoção do interesse coletivo.

contratações ocorrem por meio de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, de serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

No caso das contratações de serviços de terceiros relacionados à atividade finalística dos entes por meio de cooperativas, de empresas individuais, ou de outras formas assemelhadas, seria viável a identificação e a vinculação direta da mão de obra com o serviço prestado. Assim, por atuarem na prestação de serviço público em substituição a servidores e empregados públicos, tais despesas deveriam ser computadas nos limites de gastos de pessoal impostos pela LRF.

Já no caso das organizações da sociedade civil, a STN sugere a diferenciação de duas situações:

> **Deste modo, pode-se dizer que, em relação às organizações da sociedade civil, há duas formas de abordagem.**
> A primeira está relacionada à contratação de uma organização que atua em determinado setor de interesse social e que recebe apoio do setor público para ampliar essa atuação com vistas à consecução do interesse comum. Na maioria desses casos, não é possível relacionar a transferência de recursos à contratação de mão de obra para determinado serviço público, pois a entidade possui outras fontes de custeio dos seus serviços. Nesses casos, as transferências a essas entidades e suas respectivas despesas com pessoal não devem ser consideradas no cômputo da despesa com pessoal para fins dos limites da LRF. As transferências, neste caso, devem ser classificadas nos elementos referentes a contribuições, auxílios ou subvenções sociais.
> Como exemplo, têm-se as transferências para Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip e outras organizações da sociedade civil, por meio de termo de cooperação, termo de fomento, termo de parceria, contrato de direito público ou convênio, com o objetivo de apoiar e fomentar a prestação de serviços públicos desenvolvidos por essas entidades.
> **A outra situação está relacionada aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou são responsáveis pela execução de serviços**

> **públicos de responsabilidade do ente, tendo, nesses casos, as despesas relacionadas a esses serviços custeadas pelo Poder Público. Nessa situação encontram-se as organizações sociais e outras entidades que firmaram contrato de gestão com o Poder Público. Observa-se que as transferências de recursos a essas organizações não têm como objetivo apoiar ou fomentar as atividades já realizadas por elas, mas custear o serviço público de responsabilidade do ente público que será gerido e executado pela organização. Portanto, do total de recursos transferidos, será necessário identificar o valor utilizado no custeio das despesas com pessoal relacionadas à atividade finalística do ente da Federação para que esse valor seja incluído no cômputo da despesa com pessoal.**
> Ressalta-se que o fato de se considerar as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil no cômputo da despesa com pessoal não tem o condão de alterar o registro da execução orçamentária dos repasses feitos a essas organizações, ou seja, a despesa com pessoal não é identificada no repasse à OS, mas tão somente quando da prestação de contas feita pela organização quanto à utilização dos recursos repassados (Brasil, 2024b, p. 487, grifo nosso).

Assim, para a STN, o campo de incidência do art. 18, § 1º, da LRF não deve se limitar apenas aos contratos firmados formalmente como "terceirização de mão de obra". Deve alcançar, de outra sorte, todos aqueles ajustes em que há oneração dos cofres públicos para custear mão de obra atuando em atividades finalísticas do ente e, por essa razão, em substituição aos servidores públicos.

Muito embora essa interpretação venha sendo defendida pela STN desde 2017,[13] as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil custeadas majoritariamente com recursos públicos não vinham sendo computadas no limite do ente contratante por indefinições operacionais. Visando a superar esse entrave, foi publicada a Portaria STN nº 377/2020,

13 Essa interpretação foi apresentada pela primeira vez na 8ª edição do MDF, aprovado pela Portaria STN nº 495/2017, com vigência a partir de 2018.

fixando prazo até o final daquele ano para que a STN definisse as rotinas contábeis necessárias para que os entes realizassem o adequado registro dessas despesas.[14] Além disso, a Portaria determinou que, a partir de 2022, os entes federados deveriam passar a contabilizar as referidas despesas nos respectivos limites de gastos com pessoal definidos pela LRF.

Em contraponto ao entendimento da STN, ainda no ano de 2020, foi apresentado pelo Deputado Afonso Florense o Projeto de Decreto Legislativo – PDL nº 333, com o propósito de sustar os efeitos da Portaria STN nº 377/2020, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal[15].

Apesar de a Portaria nº 377/2020 ter se referido às "despesas com pessoal **das organizações da sociedade civil que recebam recursos financeiros da administração pública**", ficou evidente desde o início da tramitação do PDL nº 333/2020 que a preocupação maior do Congresso Nacional recaía sobre os gastos com pessoal dos contratos de gestão firmados entre o poder público e as organizações sociais, nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.[16]

Segundo restou consignado nos relatórios que fundamentaram a aprovação do PDL nº 333/2020, considerou-se que Portaria nº 377/2020 teria extrapolado o poder regulamentar ao tratar de matéria afeta à lei

---

14 Os procedimentos foram definidos na Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME (Brasil, 2020a)

15 CF, art. 49: "É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

16 Esse enfoque pode ser explicado pelo fato de as organizações sociais poderem atuar em substituição a órgão ou entidade da administração pública, recebendo para tanto recursos orçamentários e bens públicos necessários à sua atividade, na forma da Lei nº 9.637/1998. Essa característica não se replica nas demais parcerias firmadas com organizações da sociedade civil, nas quais as entidades privadas precisam comprovar que possuem capacidade operacional e atuação prévia no setor fomentado para terem acesso a recursos públicos. Citem-se, por exemplo, o art. 1º da Lei nº 9.790/1999, que exige funcionamento regular por no mínimo três anos para uma entidade privada se qualificar com organização social de interesse público - OSCIP, e o art. 33, inciso V, alínea "c", da Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que exige que a entidade privada tenha instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional comprovadas previamente à celebração de termo de fomento ou de colaboração.

complementar. Mais especificamente, considerou-se que o legislador teria restringido o alcance do § 1º do art. 18 da LRF apenas aos contratos formais de terceirização de mão de obra com o objetivo de substituir servidores públicos, não alcançando, portanto, os ajustes celebrados via contrato de gestão com as organizações sociais. Eventual avanço nesse sentido dependeria necessariamente de aprovação de lei complementar.

É o que se depreende da análise empreendida pelo relator da matéria na Câmara dos Deputados:

> É importante notar que a referida Portaria claramente exorbita o poder regulamentar, pois o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, fez referência expressa à contabilização de contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores públicos, não mencionando os contratos de gestão. Portanto, resta evidente que seria necessária lei complementar que defina a contabilização dos contratos de gestão como outras despesas com pessoal, a exemplo do que a LRF faz com os contratos de terceirização (Brasil, 2021, p. 4)

No mesmo sentido se manifestou o relator na matéria no Senado Federal:

> Convém frisar que o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), inclui apenas os contratos de terceirização de mão de obra que substituam servidores e empregados públicos nas despesas com pessoal. Ao equipar os gastos com as organizações sociais a esses contratos, a STN amplia, como se fosse legislador complementar, o conceito em questão. Assim, é fundamental que este Congresso aja de forma célere para evitar graves danos à boa gestão orçamentária e financeira dos entes subnacionais (Brasil, 2022ª, p. 3).

Com base, em essência, nesses fundamentos, o Congresso Nacional aprovou em 30 de junho de 2022 o Decreto Legislativo nº 79, sustando os efeitos da Portaria STN nº 377/2020.

Após a vigência do referido decreto legislativo, foram publicadas pela STN novas edições do Manual de Demonstrativos Fiscais. Nelas, porém, a STN optou por manter o entendimento de que as despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que recebem recursos públicos para atuar na atividade fim do ente federado deveriam ser computadas como "Outras Despesas de Pessoal", para fins dos limites impostos pela LRF.

A manutenção do posicionamento por parte do Poder Executivo foi amparada nas conclusões da Nota Técnica SEI nº 2.454/2023/MF. De acordo com o documento, o Decreto Legislativo nº 79/2022 teria sustado os efeitos apenas da Portaria nº 377/2020, que fixava "prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias" para o registro como "Outras Despesas de Pessoal" dos gastos com pessoal das organizações da sociedade civil que recebam recursos públicos para atuar na atividade fim do ente federado. O decreto legislativo não teria, contudo, sustado os efeitos das portarias da STN que aprovaram as versões do Manual de Demonstrativos Fiscais em si, nas quais o entendimento de mérito sobre o assunto foi consignado.

3. DESPESAS COM PESSOAL E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: ANÁLISE À LUZ DO ART. 18 DA LRF E A ATUAL INSEGURANÇA JURÍDICA SOBRE O TEMA

Conforme exposto na seção anterior, o cerne da divergência existente entre os Poderes Executivo e Legislativo federal em torno do art. 18, § 1º, da LRF está no alcance do referido dispositivo. Isto é, se a atual redação autoriza que as despesas com pessoal das organizações sociais que atuem em atividade finalísticas do Estado, custeadas com recursos públicos, sejam consideradas nos limites de gastos de pessoal do ente federado ou se, para tanto, seria necessário modificar o texto da LRF.

Para uma melhor análise da questão, preliminarmente, cumpre rememorar que a LRF representou um marco na gestão fiscal nacional, ao emanar princípios e diretrizes que devem pautar a atuação dos gestores e órgãos públicos. Não sem razão, previu em seu artigo inaugural que

> **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 (Brasil, [2025], art. 1º, § 1º, grifo nosso).

Ao analisar o referido dispositivo em detalhada obra destinada ao estudo da LRF, o ministro substituto do Tribunal de Contas da União Weder de Oliveira (2013) destaca a importância do disposto no § 1º do art. 1º do Código de Conduta Fiscal como vetor interpretativo dos demais comandos contidos naquela lei:

> **O § 1º é fruto de um intenso esforço de síntese da LRF, na esteira da diretriz definida pelo relator do Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal de tornar mais didática e de mais fácil leitura o projeto, e evitar contencioso administrativo e judicial suscitável por excessiva utilização de conceitos indeterminados e explicitação de princípios.**
> [...]
> A primeira parte do §1º expõe conceitos-chave e substantivos da LRF e decompõe a estrutura do que se poderia denominar princípio da responsabilidade na gestão fiscal: equilíbrio das contas públicas, ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios.
> A segunda parte expressa objetivamente como o princípio deve ser observado, segundo o que cuidou de tratar o legislador: "mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receitas, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".

> **Esse princípio é a diretriz maior para intepretação e conhecimento da lei e para a atuação dos governantes eleitos e legisladores** (Oliveira, 2013, p. 199, grifo nosso).

À luz desse ensinamento, percebe-se que uma das principais preocupações do legislador quanto à responsabilidade fiscal estava centrada nas despesas com pessoal, já que ela representa parte significativa da despesa pública. Nessa linha, como forma de tornar mais objetivo o controle dessa despesa, foram fixados limites prudenciais e máximos para a sua realização por parte dos entes da Federação, calculados com base em percentuais das respectivas receitas correntes líquidas (arts. 19 e 20). Quando tais limites são ultrapassados, o ente federado fica sujeito a uma série de restrições (arts. 22 e 23)[17].

Mais um vez denotando a cautela legislativa conferida ao tema, o legislador se valeu de conceitos abertos para definir no *caput* do art. 18 as despesas incorridas diretamente pelo ente federado que devem ser consideradas como gastos de pessoal, com claro intuito de abarcar "quaisquer espécies remuneratórias" e "vantagens pessoais de quaisquer naturezas" pagas a ativos, inativos e pensionistas, assim como os encargos decorrentes desses pagamentos, "relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder" (Brasil, [2025]).

Ademais, visando a coibir eventual incentivo a formas alternativas de contratação de mão de obra, o § 1º do mesmo art. 18 determinou que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal", para fins dos limites com gastos de pessoal[18].

---

17 Dentre as vedações, incluem-se a impossibilidade de concessão de aumento ou reajuste de remuneração, de criação de cargo público e de realizar novas nomeações. Além disso, o ente também pode ficar impedido de receber transferências voluntárias, obter garantia de outro ente e contratar operações de crédito.

18 Destaca-se que a inconstitucionalidade desse dispositivo foi arguida perante o Supremo Tribunal Federal. Ao julgar medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238/DF, o Supremo não só assentou a constitucionalidade do dispositivo como consignou que seu objetivo era valorizar o servidor e o concurso públicos, impedindo

Nada obstante o inegável esforço do legislador para abarcar no texto legislativo todos os dispêndios que vislumbrou serem relevantes para o controle das despesas com pessoal, a evolução da prática administrativa revela novas situações, as quais muitas vezes não foi possível antever no momento de elaboração da norma.

Reconhecendo essa limitação, ao longo desses 25 anos de vigência da LRF, as leis de diretrizes orçamentárias – LDOs da União têm sido utilizadas como instrumento de "interpretação autêntica"[19] para sanar eventuais lacunas existentes entre as finalidades do art. 18 da LRF e a práxis administrativa posteriormente verificada em âmbito federal[20].

Ao tratar do assunto, por exemplo, a LDO 2025 (Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024) prevê que o art. 18 do Código Fiscal alcança a

---

que o Poder Público contornasse o limite de gasto com pessoal, conforme seguinte excerto do voto proferido pelo então relator, ministro Ilmar Galvão:

"14. Art. 18, § 1º.

O dispositivo manda contabilizar como 'outras despesas de pessoal' os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, o que, a juízo dos autores, contraria a norma do art. 37, II e XXI, da CF.

Ocorre que a terceirização de mão-de-obra, prática já corriqueira na Administração, poderá vir a ser largamente utilizada na substituição de pessoal, pelo Poder Público, com o fito de ladear o limite de gasto com pessoal.

A providência legal, de finalidade contábil, tem ainda o mérito de pôr um dique à contratação indiscriminada de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso.

Não há inconstitucionalidade a registrar" (Brasil, 2007, grifo nosso).

19 Segundo Maximiliano (2011, p. 71), "denomina-se autêntica a interpretação quando emana do próprio poder que fez o ato cujo sentido e alcance ela declara".

20 A partir da LDO de 2006, passou-se a prever que as despesas com pessoal contratado por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745/1993, deveria ser considerada na apuração das despesas com pessoal de que trata o art. 18 da LRF (art. 84, § 3º, da Lei nº 11.178/2005). Na mesma linha, a partir da LDO de 2008, passou-se a considerar as despesas com serviços de terceiros, quando caracterizassem substituição de servidores e empregados públicos, no cômputo dos limites de gasto de pessoal do ente (art. 82 da Lei nº 11.514/2007). Por fim, mais recentemente, a partir da LDO de 2024, estabeleceu-se que os valores de remuneração por serviços extraordinários prestados, voluntariamente ou não, por servidores, militares e empregados, nos períodos de folga, repouso remunerado e nas férias e afastamentos, independentemente da denominação dada, deveriam ser consideradas como despesas de pessoal (art. 114, § 3º, da Lei nº 14.791/2023).

"**contratação de pessoal por tempo determinado**", bem como a "contratação de terceirização de mão de obra **e serviços de terceiros**", nos casos em que tais contratações caracterizem substituição de militares, servidores ou empregados públicos. Delimitando mais precisamente seu campo de incidência, a norma indica que se caracterizam como substituição de militares, servidores ou empregados públicos as contratações para atividades que "**sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade**". É o que se depreende do art. 124 da LDO vigente:

> **Art. 124. Para apuração da despesa com pessoal prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser incluídas, quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, aquelas relativas à:**
> I - **contratação de pessoal por tempo determinado**; e
> II - **contratação** de terceirização de mão de obra e **serviços de terceiros que se enquadrem na hipótese prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.**
> § 1º **Para fins do disposto neste artigo**, sem prejuízo da observância da legislação específica aplicável a cada modalidade de contratação, **caracterizam-se como substituição de militares, servidores ou empregados públicos as contratações para atividades que sejam**:
> I - consideradas estratégicas ou que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;
> II - relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; ou
> III - **inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, inclusive quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.**

> § 2º As despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado serão classificadas no elemento de despesa "04 - Contratação por Tempo Determinado" e no:
> I - GND "1 - Pessoal e Encargos Sociais" quando caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos, na forma prevista no § 1º; ou
> II - GND "3 - Outras Despesas Correntes" ou "4 - Investimentos" quando não caracterizarem substituição de militares, servidores ou empregados públicos.
> § 3º **As despesas de contratação de** terceirização de mão de obra e **serviços de terceiros** a que se refere o § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **serão classificadas no GND 3 ou 4 e no elemento de despesa "34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização**" (grifo nosso).

Tomando como referência a disciplina das LDOs, nota-se que, no âmbito federal, vem-se historicamente construindo o entendimento de que não só os contratos firmados formalmente como de terceirização de mão de obra devem ser considerados como despesa de pessoal para fins do art. 18, § 1º, da LRF. De outra sorte, sugere-se uma leitura sistêmica do dispositivo, que sobreponha a essência da contratação sobre a forma adotada, abarcando outros casos em que recursos públicos são direcionados para custear despesas com "serviços de terceiros" contratados para desempenhar atividades "inerentes às competências das categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários" do ente/órgão contratante. Essa visão sobre o art. 18, § 1º, da LRF prestigia o "princípio da responsabilidade na gestão fiscal" insculpido no artigo inaugural daquele Código, conforme definido pelo ministro Weder de Oliveira (2013) na supracitada obra.

Aliás, avaliando estritamente por uma ótica material, isto é, pela natureza do serviço prestado, esse parece ser o caso das organizações sociais que firmam contrato de gestão para atuar em atividade finalística do Estado e recebem recursos públicos para o custeio majoritário de sua

operação. Em muitos casos, inclusive, o contrato de gestão é legitimamente celebrado justamente para a transferência das atribuições de um órgão ou entidade públicos para uma determinada organização social, com a consequente redução da atuação, ou mesmo extinção, do órgão/entidade.

A atuação das organizações sociais é regida pela Lei nº 9.637, de 1998. De acordo com a norma, compete ao Poder Executivo qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (art. 1º). Após qualificadas, essas entidades podem celebrar contrato de gestão com o Poder Público, com vistas à formação de parceria para fomento e execução de atividades nas áreas mencionadas (art. 5º).

A lei prevê que, às organizações sociais, poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão (art. 12). Prevê, ainda, que poderá haver cessão especial de servidores públicos às organizações sociais, com ônus para origem (art. 14). E, no caso de desligamento desse servidor cedido, poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar a perda de mão de obra (art. 12, § 2º).

Quanto aos trabalhadores da própria organização social, a lei determina que, no contrato de gestão, sejam estipulados limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados no exercício de suas funções, em razão da possibilidade de seu custeio pelo erário (art. 7º, inciso II).

Além disso, na hipótese de extinção de órgão ou entidade públicos, os valores destinados ao contrato de gestão podem ser majorados pelo montante da economia de despesa incorrida com os cargos em comissão e funções comissionadas existentes na unidade extinta (art. 22, § 2º).

A propósito do tema, vale relembrar que esse viés de transferência da prestação dos serviços públicos para entidades do Terceiro Setor em detrimento da prestação direta pelo Estado, com a consequente substituição de servidores públicos por empregados dessas entidades privadas, estava na essência do próprio Plano Diretor para a Reforma do Aparelho do

Estado, que serviu de base teórica para a edição da Lei nº 9.637, de 1998. Esse histórico foi bem rememorado pelo Tribunal de Contas da União no relatório que fundamentou o Acórdão nº 3.239/2013-TCU-Plenário, em que se apreciou auditoria operacional com vistas a aferir a transferência do gerenciamento de serviços públicos de saúde às organizações sociais:

> 11. A transferência do gerenciamento de serviços de saúde foi prevista originalmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE; BRASIL, 1995), documento referencial da reforma gerencial promovida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, que previa a 'publicização' dos serviços não exclusivos de Estado para entidades sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais e que assinassem contrato de gestão com o poder público.
> 12. O Plano Diretor diferenciou quatro setores no aparelho do Estado. O Núcleo Estratégico seria formado pela cúpula dos três poderes e do Ministério Público, responsável pela definição das leis e das políticas públicas. O setor das Atividades Exclusivas seria responsável pelos serviços que podem ser prestados apenas pelo Estado devido à presença do poder extroverso, como regulação, fiscalização e fomento. **O setor de Serviços Não Exclusivos corresponde às atividades que podem ser exercidas simultaneamente pelo Estado e pela esfera privada, mas que devem ser fomentadas pelo poder público em função de serem relacionadas a direitos humanos fundamentais ou gerarem economias externas relevantes, como saúde, educação, assistência social, cultura.** Por fim, o setor de Bens e Serviços para o Mercado envolve atividades típicas da iniciativa privada e que foram assumidas pelo Estado devido à falta de recursos dos agentes privados para investir ou em função de constituírem monopólios, mas que deveriam ser privatizadas, na visão do Plano.
> 13. **Para o setor de serviços não exclusivos, dentro do qual está a saúde, foi proposto pelo Plano Diretor o programa de publicização, que permitiria a transferência dos serviços do setor estatal para o público não estatal, onde assumiriam a forma de organizações sociais. O programa tinha como ob-**

jetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, a partir do pressuposto de que esses serviços seriam mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, fossem realizados pelo setor público não estatal, que corresponde às entidades do terceiro setor, sem fins lucrativos.

14. As organizações sociais foram inseridas no direito brasileiro pela Medida Provisória 1.648, de 23/4/1998, convertida na Lei Federal 9.637, de 15/5/1998. Saliente-se que medida semelhante à publicização já havia sido promovida durante o Governo de Fernando Collor de Mello, que, por meio da Lei Federal 8.246, de 22/10/1991, extinguiu a Fundação das Pioneiras Sociais, que administrava hospitais federais, entre eles o Sarah Kubitschek. A administração da rede hospitalar foi transferida para o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, com previsão de assinatura de contrato de gestão da entidade com a União.

[...]

21. **Quando previu a publicização, o Plano Diretor definiu como objetivo para o setor de serviços não exclusivos: Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de 'publicização', transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária.**

22. **O objetivo da reforma era extinguir fundações públicas que executassem tais serviços, transferindo suas ações para as organizações sociais. A Lei Federal 9.637/1998 não vincula a transferência de serviços para as** OS **à extinção de uma fundação. Dessa forma, seria possível o poder público firmar contrato de gestão com entidade sem fins lucrativos para que essa executasse os serviços com seus próprios meios, recebendo fomento na forma de recursos orçamentários.**

> 23. **Todavia, mais do que o fomento de uma atividade de interesse social prestada por entidades sem fins lucrativos, os contratos de gestão têm sido usados como forma de transferência do gerenciamento de unidades públicas de saúde. O que ocorre na maioria dos casos é que os governos estaduais e municipais têm transferido o gerenciamento de hospitais públicos, já existentes e que já prestam serviços públicos de saúde, para as organizações sociais. Assim, além da transferência de recursos, ocorre a cessão de um bem público e de servidores públicos**" (Brasil, 2013, grifo nosso).

Diante dessa quadra, ainda que os contratos de gestão firmados com organizações sociais possuam natureza de convênio[21] e não se confundam juridicamente com contratos típicos de terceirização de mão de obra, é inegável que, na prática, ambos os instrumentos viabilizam a execução de serviços públicos essenciais por meio de trabalhadores contratados diretamente pelas entidades privadas parceiras.

Uma vez que a intenção do legislador ao redigir o § 1º do art. 18 da LRF era evitar burlas aos limites de despesa de pessoal, é coerente com esse propósito que as despesas das organizações sociais com pessoal alocado na prestação de serviços públicos finalísticos e custeadas com repasses do poder público sejam equiparadas, por analogia, às despesas dos contratos de terceirização de mão de obra. Dessa forma, alcança-se com maior eficácia a finalidade da norma, direcionada a mitigar riscos "capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas". Frise-se, como já salientado, que essa equiparação já vem sendo feita há anos pela União para os casos de contratação de servidores temporários e de serviços de

21 A natureza convenial dos contratos de gestão foi corroborada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF. Referida decisão foi paradigmática ao definir as balizas para atuação das organizações sociais nos termos da Lei nº 9.637/1998. Nada obstante tenham sido elucidados diversos aspectos relativos à atuação dessas entidades do terceiro setor, não houve pronunciamento da Suprema Corte acerca do cômputo das despesas com pessoal dessas entidades, quando custeadas com recursos públicos, nos limites com gastos de pessoal do ente contratante.

terceiros quando caracterizam substituição de militares, servidores ou empregados públicos, nos termos das LDOs.

Se o foco é a prudência e a prevenção de riscos para o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LRF), não há distinção substancial entre os desembolsos para custear pessoal contratado por meio de empresas prestadoras de serviço e aqueles vinculados às organizações sociais. Em ambos os casos, o ente público passa a depender de mão de obra externa para manter a oferta de serviços essenciais. Ademais, na hipótese de descontinuidade de quaisquer dessas parcerias, o próprio ente estatal terá de reassumir a prestação direta do serviço, inclusive mediante novas contratações, o que reforça ainda mais a necessidade de tratar essas situações com simetria do ponto de vista da responsabilidade fiscal.

Dessa forma, com enfoque no "princípio da responsabilidade na gestão fiscal" que permeia todos os dispositivos da LRF, revela-se de todo prudente aplicar por analogia o disposto no art. 18, § 1º, da LRF aos gastos com pessoal das organizações sociais que prestam serviços públicos finalísticos e são custeadas com recursos públicos. Entendimento diverso promoveria um incentivo indesejável para que a prestação indireta de serviços públicos por meio de entidades privadas, ainda que de forma legítima, fosse utilizada para criar margem fictícia para ampliação de gastos.

Nada obstante esse entendimento, é fato que a atual divergência entre os Poderes Legislativo e Executivo federal traz insegurança jurídica aos gestores que lidam com o tema. Por um lado, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 79/2022, refutando o entendimento de que as despesas com pessoal das organizações sociais devam ser computadas no limite de pessoal do ente[22]. De outro, mesmo após a edição do referido de-

22 Atualmente, tramitam no Congresso Nacional duas proposições legislativas que almejam excluir os valores repassados pela administração pública para o custeio da força de trabalho das organizações sociais dos limites de pessoal do ente federado impostos pela LRF. O primeiro deles é Projeto de Lei nº 10.720/2018, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, após aprovação pelo Senado Federal. O projeto propõe incluir o § 7º ao art. 5º da Lei nº 9.637/1998 (Lei das Organizações Sociais) com a citada finalidade. O segundo é o Projeto de Lei Complementar nº 141/2024, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal. A proposta visa alterar o art. 19, § 1º, da LRF, consignando que, na verificação do atendimento dos limites para gastos

creto, a STN publicou novas edições do Manual de Demonstrativos Fiscais mantendo o referido entendimento. Embora seja bastante questionável a fundamentação utilizada pelo Poder Executivo para manutenção do seu posicionamento no referido Manual após a vigência do decreto legislativo, é inegável que essa situação gera dúvidas nos entes subnacionais sobre qual entendimento deve prevalecer ao apresentarem suas informações contábeis para fins de consolidação das contas públicas.

Vale destacar, aliás, que a divergência quanto à aplicação do art. 18, §1º, da LRF não se restringe aos Poderes Executivo e Legislativo federal, alcançando também a atividade de controle externo no âmbito dos entes subnacionais. Conforme abordado por Marcelo de Sousa Teixeira no capítulo anterior desta mesma obra[23], compete aos tribunais de contas locais verificar o cumprimento da LRF pelos Poderes e órgãos autônomos sob sua jurisdição, incluindo o limite de despesas com pessoal.[24] No exercício dessa atribuição, os tribunais não estão vinculados aos entendimentos consolidados pela STN no Manual de Demonstrativos Fiscais, o que favorece a heterogeneidade de interpretações.[25] Nesse contexto, conforme demonstrado pelo referido autor, há tribunais que consideram as despesas com pessoal relacionadas à prestação indireta de serviços

---

com pessoal, não serão computadas como "outras despesas de pessoal" as despesas que se caracterizarem como (i) fomento público de atividades do terceiro setor por meio de subvenções sociais ou (ii) prestação de serviços, quando envolver a contratação de empresas, de organizações sociais, de organizações da sociedade civil, de cooperativas ou consórcios públicos.

23 O tema foi tratado no capítulo "Despesas com pessoal nos relatórios de gestão fiscal: convergências e divergências".

24 LRF, art. 59, §2º: "Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20".

25 De acordo com a STN, a metodologia aplicada por alguns tribunais de contas estaduais difere da adotada pela STN para calcular as despesas de pessoal. "Alguns Estados, por exemplo, não consideram em suas despesas com pessoal algumas rubricas de despesas importantes, como as despesas com pensionistas, imposto de renda retido na fonte, despesas com obrigações patronais e remuneração de pessoal decorrente de contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta." Ainda segundo a STN, o Poder Executivo federal tem trabalhado para que essas divergências sejam reduzidas, destacando as recentes alterações feitas pela Lei Complementar nº 178, de 2021, e pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 2021b, p. 44).

públicos no limite de gastos de pessoal do ente e outros não, revelando mais um aspecto da insegurança jurídica que paira sobre o dispositivo em comento.

Nesse contexto, entendemos que a solução mais adequada para reforçar os anseios originais da LRF e conferir estabilidade ao assunto seria dar nova redação ao § 1º do art. 18 da LRF, deixando claro que os valores gastos com pessoal em decorrência de ajustes que tenham por objeto a prestação indireta de serviços públicos (seja mediante terceirização de mão de obra, prestação de serviços, celebração de parcerias ou qualquer outra solução que caracterize substituição de servidores ou empregados públicos), quando custeadas pelo erário, devem ser computados para fins dos limites de despesas com pessoal estabelecidos pela LRF. Além de solucionar a questão no âmbito da consolidação das contas públicas, a medida tem o condão de alinhar a atuação dos órgãos de controle externo, conferindo maior segurança jurídica ao tema.

Tendo em vista essas questões, em anexo a este artigo será apresentada minuta de projeto de lei complementar com esse propósito.

4. CONSEQUÊNCIAS FISCAIS DA CONTROVÉRSIA SOBRE OS GASTOS COM PESSOAL DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Adicionalmente aos aspectos acima abordados, revela-se oportuno trazer outro ponto para a reflexão quanto ao tema em questão. Trata-se do risco para o equilíbrio das contas públicas no médio-longo prazos que pode representar a existência de despesas permanentes com pessoal vinculadas à prestação de serviços públicos não contabilizadas para fins dos limites impostos pela LRF para gastos com pessoal.

Isso porque a LRF, quando trata das despesas com pessoal, estabelece um limite em percentual da receita corrente líquida que cada ente federado pode comprometer com despesas da espécie. Como já mencionado, de acordo com a lei, a União não pode gastar mais do que 50% de sua receita corrente líquida com despesas de pessoal, enquanto para estados e municípios esse limite é de 60%.

Numa avaliação mais superficial, a exclusão das despesas com pessoal de saúde, educação e outros setores que buscam parcerias com organizações sociais do limite de gasto com pessoal pode parecer positivo para o Poder Público e os cidadãos, uma vez que são serviços essenciais e de ampla demanda social. Porém, quando essa migração de despesas é analisada de forma mais detida, fica evidente o elevado risco para o controle das finanças públicas que representam.

Primeiramente, porque, ao não serem computados como despesas com pessoal, a contratação de organizações sociais para prestação de serviços públicos passa a concorrer com a parcela da receita corrente líquida que deveria ser destinada ao já reduzido investimento público, à amortização de dívidas e ao pagamento de despesas de custeio, tais como medicamentos, merenda, energia elétrica, água, telefone, contratos de terceirização de atividades meio, manutenção do patrimônio público etc.

Em segundo lugar, a parcela de 60% da receita corrente líquida, que constitui o limite máximo de despesa com pessoal dos Poderes e órgãos dos estados e municípios (que são quem mais se valem da parceria com as organizações sociais),[26] tende a ser integralmente consumida por aumentos de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas dos órgãos e entidades cujos serviços permaneçam sob a execução direta do Estado[27].

Assim, quanto maior for a proporção de serviços públicos executados por meio de organizações sociais sem que os respectivos gastos com pessoal sejam refletidos nos limites da LRF, maior será o risco de

---

26 Recentemente, o TCU realizou levantamento de auditoria com o objetivo de verificar a participação das organizações sociais e entidades congêneres nos serviços assistenciais de saúde no Sistema Único de Saúde (Acórdão nº 2.468/2023-TCU-Plenário). Segundo apurado pela equipe de auditoria, existiam 217 entidades qualificadas como organizações sociais atuantes na saúde, as quais gerenciam um total de 1.838 estabelecimentos de diversos tipos, sendo 80,2% desses estabelecimentos de titularidade municipal; 19,1% de titularidade estadual e 0,7% de dupla jurisdição (estadual e municipal). Não havia nenhum estabelecimento federal gerido por organização social.

27 Essa tendência pode inviabilizar até mesmo a eventual retomada dos serviços por parte do Poder Público, no caso de a parceria com o Terceiro Setor se revelar insatisfatória, por falta de espaço no limite de pessoal para contratação dos servidores necessários à substituição.

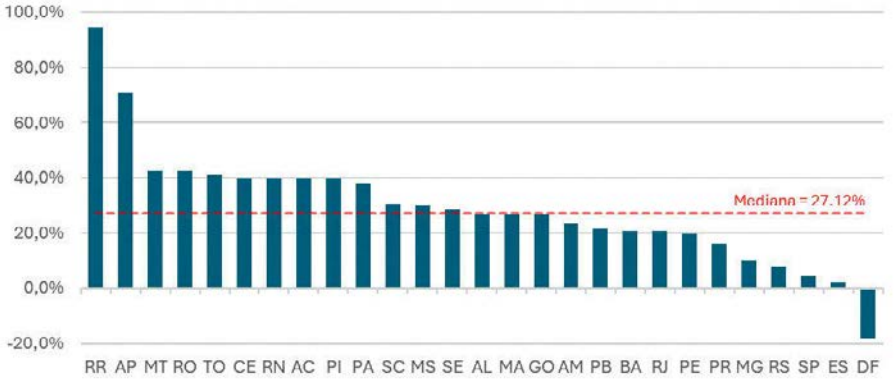
desequilíbrio fiscal e, em última instância, de insolvência do ente federado. Isso porque a parcela da receita corrente líquida consumida com a manutenção das carreiras mais estruturadas, muitas delas típicas de Estado e dotadas de forte proteção institucional, tende a se perpetuar, sendo pouco sensível a medidas de ajuste de curto prazo, seja por razões políticas, seja por barreiras jurídicas.

Reflexo dessa realidade pode ser verificado nos Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais elaborados anualmente pela própria Secretaria do Tesouro Nacional. Desde 2016 (dados de 2015), a STN tem elaborado boletins com o objetivo de fomentar a transparência da situação fiscal dos entes federados. Na elaboração do documento, os dados apresentados por cada ente são padronizados e apurados segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais, permitindo a comparação entre os pares. Com esse intuito, a partir de 2022, a STN passou a computar como "Outras Despesas de Pessoal" do ente, para fins dos limites da LRF, os gastos com pessoal decorrentes de contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta.

A análise do histórico dos dados apresentados pela STN revela um crescimento real (além da inflação) dos gastos brutos com pessoal (sem as deduções da LRF) por parte dos estados de 27,12% entre 2015 e 2023. Há estados, como é o caso de Roraima, Amapá, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins, em que o crescimento real das despesas brutas com pessoal superou 40%. No período, apenas o Distrito Federal apresentou redução nas despesas com pessoal, devendo-se considerar, porém, que parte dessas despesas distritais são custeadas pela União mediante repasse de recursos ao Fundo Constitucional do Distrito Federal[28]:

28 O montante a ser repassado via Fundo Constitucional do Distrito Federal corresponde a um percentual da receita corrente líquida da União. Assim, quando há aumento da receita corrente líquida federal, uma parte maior do gasto com pessoal do Distrito Federal pode ser custeado com recursos federais. A título de exemplo, conforme informado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, os valores das despesas com pessoal custeadas com recursos do Fundo, conforme informações do RGF consolidado, foram: em 2021, de R$ 13.63 bilhões; em 2022, de R$ 13.89 bilhões; e, em 2023, de R$ 18.87 bilhões.

Gráfico 1 - Variação real da despesa bruta
com pessoal entre 2015 e 2023



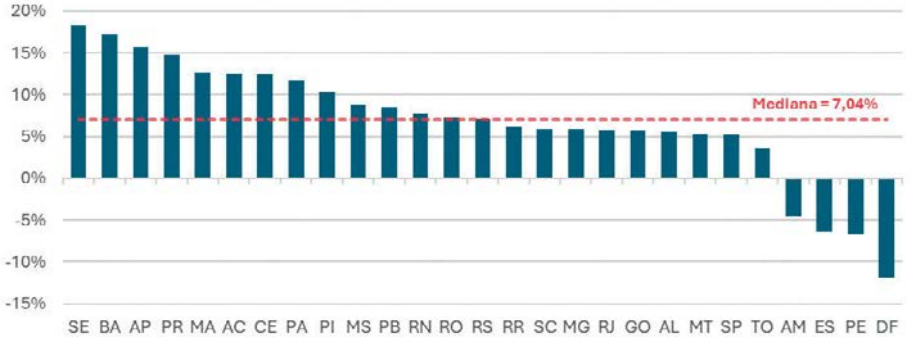
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), informados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2024 (ano-base 2023).

O aumento nos gastos com pessoal no período analisado não foi acompanhado por acréscimo correspondente na receita corrente líquida em sete estados da federação. Roraima, Amapá, Rondônia, Tocantins, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro tiveram aumento de gastos brutos com pessoal proporcionalmente superiores aos respectivos incrementos de receitas corrente líquida apurados entre 2015 e 2023[29].

Em 2023, as despesas brutas com pessoal seguiram a tendência de crescimento, com aumento real mediano de 7,04% quando comparadas com 2022. Apenas o Distrito Federal e os estados de Pernambuco, Espírito Santo e Amazonas apresentaram redução nessa categoria de despesa. Por outro lado, estados como Sergipe, Bahia e Amapá apresentaram aumento real superior a 15% no período.

29 A receita corrente líquida desses estados teve a seguinte variação, em termos reais, no período: Roraima = 58,7%; Amapá = 37,1%; Rondônia = 41,2%; Tocantins = 35,3%; Ceará = 39,5%; Rio Grande do Norte = 32,4%; Rio de Janeiro = 15,4%.

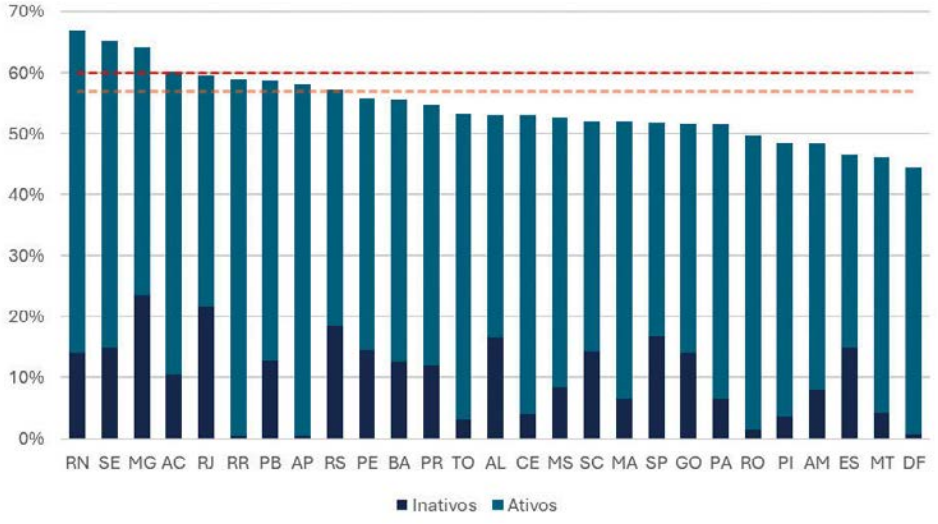
Gráfico 2 - Variação real da despesa bruta
com pessoal entre 2022 e 2023



Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2024 (ano base 2023), pág. 41.

Como consequência do aumento das despesas sem a necessária contrapartida de aumento das receitas, segundo dados da STN, em 2023 quatro estados da Federação apresentaram comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal em patamar superior a 60%, extrapolando o limite previsto na LRF. Ou seja, nesses estados, as despesas legalmente imputadas como gasto de pessoal já estão consumindo parte dos recursos que deveriam ser destinados a investimento, amortização de dívidas e despesas de custeio. Além disso, outros cinco estados apresentam gastos superiores ao limite prudencial previsto na mesma lei, quando as despesas com pessoal superam 57% da respectiva receita corrente líquida.

Gráfico 3 – Percentual da RCL comprometida com despesas de pessoal por estados (2023)



Legenda: **linha vermelha – limite de 60%**; **linha laranja – limite prudencial de 57%**.
Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2024 (ano base 2023), pág. 47.

Conforme informado anteriormente, os montantes acima consideram os gastos com pessoal decorrentes de contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta por parte dos estados, consoante previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais. Nada obstante, em complemento a essa informação, a STN também apresenta o comprometimento da receita corrente líquida com despesas de pessoal informado por cada estado no respectivo Relatório de Gestão Fiscal - RGF, evidenciando eventual discrepância entre as metodologias de apuração. Tomando estas informações como referência, apenas os estados de Rio Grande do Norte e Minas Gerais estariam extrapolando o limite de gastos com pessoal previsto na LRF (60%). Ademais, somente o estado de Roraima estaria acima do limite prudencial (57%). Os estados de Sergipe, Acre, Rio de Janeiro, Paraíba, Amapá e Rio Grande do Sul, segundo suas próprias apurações,

estariam com gastos de pessoal abaixo do limite prudencial[30]. A tabela abaixo evidencia a diferença na apuração desses valores por estado:

Tabela 1 – Percentual da receita corrente líquida comprometida com despesas de pessoal segundo a STN e o RGF de cada estado

UF	RGF	MDF/STN	Diferença
SE	52,5%	65,2%	12,7%
AP	50,3%	58,2%	7,9%
DF	37,0%	44,5%	7,5%
BA	48,4%	55,7%	7,3%
MA	46,8%	52,0%	5,2%
RJ	55,1%	59,6%	4,5%
PR	50,4%	54,8%	4,4%
AC	55,9%	60,2%	4,3%
RS	53,2%	57,2%	4,0%
MG	60,9%	64,2%	3,3%
RO	46,5%	49,7%	3,2%
PE	53,2%	55,8%	2,6%
SP	49,7%	51,9%	2,2%
PB	56,9%	58,7%	1,8%
MT	44,5%	46,2%	1,7%
PA	50,1%	51,6%	1,5%
AL	51,9%	53,0%	1,1%
PI	47,4%	48,5%	1,1%
SC	51,1%	52,1%	1,0%

30 De acordo com a STN, a maior parte dessa divergência decorre da ausência de contabilização das despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. Conforme informado no Boletim dos Entes Subnacionais (pág. 51), em 2022, nove estados não executaram esse tipo de despesa; cinco estados fizeram os registros conforme os procedimentos do Manual de Demonstrativos Fiscais; sete estados, apesar de não registrarem esses gastos, forneceram informações para o cômputo do valor; e seis estados não registraram nem forneceram os dados necessários para eventual registro.

UF	RGF	MDF/STN	Diferença
RR	57,8%	58,8%	1,0%
AM	47,5%	48,3%	0,8%
RN	66,5%	67,0%	0,5%
TO	52,9%	53,2%	0,3%
CE	52,8%	53,0%	0,2%
ES	46,4%	46,5%	0,1%
MS	52,7%	52,7%	0,0%
GO	51,8%	51,8%	0,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2024 (ano base 2023), pág. 50.

Conforme apurado por Marcelo de Sousa Teixeira no já mencionado capítulo dessa mesma obra, as divergências atualmente verificadas entre os valores calculados pela STN e aqueles informados pelos estados em seus Relatórios de Gestão Fiscal decorrem principalmente da contabilização dos gastos com pessoal decorrentes de contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta. Essa situação revela que a não contabilização de tais despesas por alguns estados, muitas vezes com a anuência do respectivo tribunal de contas, tem contribuído para que esses entes não extrapolem os limites legais com gastos de pessoal. Em decorrência, eles têm escapado das consequências previstas nos arts. 22 e 23 da LRF, as quais possuem como intuito restaurar a saúde financeira do ente.

Muito embora o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais não traga informações desagregadas por municípios, é muito provável que essa mesma situação também ocorra nessas unidades federadas[31]. Isto é, ao não computarem, entre outras, as despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta nos respectivos limites de gastos de pessoal, alguns municípios poderiam estar

31 Conforme mencionado anteriormente, em recente levantamento de auditoria com o objetivo de verificar a participação das organizações sociais e entidades congêneres nos serviços assistenciais de saúde no Sistema Único de Saúde, a equipe técnica do TCU apurou que, do total de unidades de saúde gerenciadas por essas entidades, 80,2% eram de natureza municipal (Acórdão nº 2.468/2023-TCU-Plenário).

fictamente respeitando os limites legais e, por essa razão, não estariam se submetendo às medidas de ajuste previstas na LRF.

Nesse cenário, em sendo aprovada nova redação do art. 18, § 1º, da LRF, proposta em anexo, tornando expressa na lei a necessidade de cômputo das despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos no limite de pessoal do ente, diversos entes subnacionais poderão ser compelidos a readequar sua despesa com pessoal aos limites legais. Como forma de permitir uma readequação gradual, num prazo mais largo do que os dois quadrimestres previstos no art. 23 da LRF, poderia ser conferido um prazo de carência para que os entes reduzissem suas despesas, nos moldes do que foi feito com o art. 15 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021[32], que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. A medida, por um lado, atuará como paliativo com vistas ao reenquadramento das despesas com pessoal aos limites legais após a uniformização de entendimento sobre tema atualmente polêmico. Por outro, porém, terá o condão de conduzir os referidos entes federados, no médio prazo, para uma situação fiscal mais sustentável, mitigando a ocorrência dos riscos acima expostos às suas contas públicas e à sua capacidade de prestar serviços públicos à população de forma sustentável.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo buscou trazer à discussão a divergência interpretativa entre os poderes Executivo e Legislativo federal quanto ao alcance do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O ponto central da controvérsia reside na possibilidade – ou não – de se incluírem nos limites

32 O art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021 conferiu prazo até 2032 para que os poderes e órgãos, que ao final de 2021 estivessem com despesas de pessoal acima dos limites previstos na LRF, readequassem suas despesas aos respectivos limites, eliminando o excesso à razão de, pelo menos, 10% a cada exercício a partir de 2023, adotando, dentre outras, as medidas previstas nos arts. 22 e 23 da LRF.

de despesa com pessoal do ente federado os valores gastos com pessoal pelas organizações sociais que recebem recursos orçamentários para prestar serviços públicos finalísticos à população.

Por um lado, ao aprovar o Decreto Legislativo nº 79/2022, o Poder Legislativo conferiu interpretação literal ao dispositivo, considerando que apenas os contratos formais de terceirização de mão de obra, quando caracterizada a substituição de servidores públicos, devem ser por ele alcançados. Nessa linha interpretativa, os gastos com pessoal das organizações sociais que celebram contrato de gestão com o poder público não deveriam ser considerados nos limites de gastos de pessoal do ente contratante.

De outra parte, o Poder Executivo, por meio da STN, tem sustentado uma interpretação mais abrangente do dispositivo, defendendo que a norma deve alcançar as contratações que, em sua essência, caracterizem substituição de servidores públicos, independentemente da forma jurídica adotada, sempre que houver custeio majoritário com recursos públicos. A despeito da aprovação do Decreto Legislativo nº 79/2022, a STN continua consignando esse entendimento nos recentes Manuais de Demonstrativos Fiscais.

Tendo esse debate como pano de fundo, demonstrou-se que a atuação das organizações sociais, embora juridicamente qualificada por instrumento de natureza convenial e não por contrato de terceirização de mão de obra, apresenta inegável conteúdo material de substituição de servidores públicos em determinadas situações. Ignorar esse dado fático, além de ir de encontro aos anseios originais da LRF, pode permitir a ampliação indevida das despesas com pessoal do ente, comprometendo a sua sustentabilidade fiscal.

A atual controvérsia interpretativa, além de gerar insegurança jurídica para os gestores e dificultar a consolidação nacional das contas públicas, pode ensejar distorções relevantes no controle de gastos dos entes subnacionais. A não contabilização de despesas com pessoal decorrentes da prestação indireta de serviços públicos acarreta riscos fiscais significativos, conforme evidenciado pelos dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Em razão disso, sugeriu-se projeto de lei complementar com vistas a alterar a redação do § 1º do art. 18 da LRF, com

vistas a explicitar a necessidade de inclusão dessas despesas no limite de pessoal, de forma a conferir maior coerência normativa, estabilidade jurídica e efetividade aos controles fiscais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissões de Finanças e Tributação; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer de plenário ao Projeto de Decreto Legislativo nº 333, de 2020.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?-codteor=2126412&filename=Tramitacao-PDL%20333/2020. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Parecer nº 221, de 2022.** Brasília, DF: Senado Federal, 2022a. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9176554&ts=1722016289894&-disposition=inline. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 79, de 30 de junho de 2022.** Susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores". Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2022/decretolegislativo-79-30-junho-2022-792916-publicacaooriginal-165652-pl.html. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2020a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9782. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020.** Brasília, DF: STN, 2020b. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-377-de-8-de-julho-de-2020-265866823. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2021: ano-base 2020.** Brasília, DF: STN, 2021b. Disponível em: https://sefaz.es.gov.br/Media/Sefaz/Tesouro%20Estadual/Boletim%20de%20Finan%C3%A7as%20dos%20Entes%20Nacionais%202021.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de finanças dos entes subnacionais 2024: ano-base 2023.** Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2024/114?ano_selecionado=2024. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais:** MDF**. 14. ed.** Brasília, DF: STN, 2024b. Versão publicada em 5 dez. 2024. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf.v4. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 2.454/2023/**MF. Brasília, DF: STN, 2023a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:21265. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238,** Medida Cautelar, Relator: Min. Ilmar Galvão, 8 de agosto de 2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1829732. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.468/2023-TCU-Plenário.** Relator: Min. Vital do Rêgo, 29 de novembro de 2023b. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/O%253A2468%2520ANOACORDAO%253A2023%20O%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.239/2013-TCU-Plenário.** Relator: Min. Walton de Alencar Rodrigues, 27 de novembro de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/O%253A3239%2520ANOACORDAO%253A2013%20len%25C3%25A1rio%2522/NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 31 mar. 2025.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para dispor sobre o cômputo, nos limites de despesa com pessoal, dos ajustes celebrados com vistas à prestação indireta de serviços públicos que caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação para o § 1º e com a inclusão do § 1º-A:

"Art. 18. .....

§ 1º Serão computadas como "Outras Despesas de Pessoal" as despesas decorrentes da celebração de ajustes que tenham por objeto a prestação de serviços públicos, quando esses caracterizarem a substituição de servidores ou empregados públicos.

§ 1º-A Para os fins do disposto no § 1º, reputar-se-á caracterizada a substituição de servidores ou empregados públicos quando o ajuste tiver por objeto a execução de atividades compreendidas entre as competências institucionais finalísticas legalmente atribuídas ao órgão ou à entidade contratante, ressalvadas as hipóteses de fomento em que a entidade favorecida:

I - tenha instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional comprovadas previamente à celebração do ajuste; e

II - não administre bens públicos ou estruturas da Administração Pública.

..... " (NR)

Art. 2º O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver, em virtude das disposições constantes do art. 1º, acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 20% (vinte por cento) a cada exercício, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite no prazo máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A inobservância do disposto no *caput* no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no *caput* deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício.

§ 3º Até o encerramento do prazo a que se refere o *caput*, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

LIMITES DE DESPESA COM PESSOAL E A AUTONOMIA DA DEFENSORIA PÚBLICA: PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DA LRF

Bento Rodrigo Pereira Monteiro
Rafael Inacio de Fraia e Souza

Resumo

Ao completar 25 anos, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) permanece como um marco no controle das finanças públicas brasileiras, em especial no que tange à limitação das despesas com pessoal. Contudo, a evolução institucional das Defensorias Públicas, com a ampliação de suas competências e autonomia, não foi acompanhada por ajustes na LRF, gerando inconsistências na aplicação dos limites de despesa e na responsabilização dos entes federativos. Este capítulo analisa as interpretações conferidas pelos órgãos de controle aos arts. 22 e 23 da LRF, destacando os desafios enfrentados pela Defensoria Pública diante da ausência de limites próprios. A partir de uma revisão crítica da legislação e da jurisprudência, propõe-se a criação de limites específicos para a Defensoria Pública, de modo a garantir sua autonomia e a efetividade do acesso à justiça, além de sugerir minuta de alteração legislativa para aprimorar a segurança jurídica e a eficácia normativa da LRF.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; despesas com pessoal; defensoria pública; processo legislativo.

1. INTRODUÇÃO

Um dos pontos cruciais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada em 2000, é o controle das despesas com pessoal. Esse controle ocorre por meio de diversos mecanismos, entre os quais, da fixação de limites para tais valores, vinculados à receita corrente líquida, e da previsão de sanções para o descumprimento desses limites, os quais são definidos para todos os entes da federação, sendo estabelecidos sublimites para cada Poder ou órgão autônomo.

Ao longo dos anos, competências e atribuições dos órgãos autônomos foram expandidas, por meio de alterações na Constituição e nas suas leis instituidoras. Apesar disso, os limites da LRF não foram atualizados para refletir de forma mais adequada os serviços públicos prestados pelos Poderes e órgãos dotados de autonomia.

Uma das modificações significativas, em termos de impacto orçamentário-financeiro, foi a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Reforma do Poder Judiciário, que conferiu autonomia administrativa e financeira às Defensorias Públicas, conforme o seguinte dispositivo:

> **Art. 134** [...]
> [...]
> § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

Embora inicialmente o texto constitucional abrangesse unicamente as defensorias públicas estaduais, a Emenda Constitucional nº 74, de 2013, assegurou o disposto no § 2º do art. 134 também às defensorias públicas da União e do Distrito Federal, por meio da inclusão do § 3º no mesmo dispositivo.

Não obstante essa alteração constitucional, a LRF não foi atualizada para refletir essa autonomia, o que trouxe inconsistências na aplicação da norma. Um exemplo do problema causado pela falta de atualização dos limites da LRF se relaciona com o art. 23 da lei. De acordo com ele,

caso a despesa com pessoal ultrapasse os limites estabelecidos, o ente que deu causa ao excesso deve adotar medidas para reduzi-lo.

Caso não seja alcançada a redução no prazo estabelecido pela lei, o Poder ou órgão autônomo não poderá: receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Nesse caso, as sanções previstas afetam o estado como um todo, e não apenas o órgão ou Poder responsável pelo descumprimento. Essa interpretação, consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu Manual de Instrução de Pleitos[1], tem gerado dificuldades na gestão fiscal dos entes subnacionais. A obtenção de operação de crédito é uma forma dos estados e municípios receberem recursos independentemente das flutuações econômicas. As operações de crédito garantem a continuidade de investimentos nos entes com baixa discricionariedade de suas dotações e que são, na maioria das vezes, afetados muito negativamente por reduções nos valores recebidos por meio de transferências de outras esferas de governo.

A pesquisa acadêmica sobre a LRF possui grande ênfase na análise sobre o histórico do cumprimento dos limites de pessoal pelos entes subnacionais. Entre os estudos que podem ser destacados nessa área encontram-se os de Costa e Silva (2016), Machado, Oliveira e Almeida (2022), Mendonça Júnior, Moda, Oliveira e Moreira (2021), Rabelo e Rodrigues Júnior (2018) e Soares, Martins, Rosa e Barbetta (2020). Entretanto, observa-se uma lacuna na literatura quanto à análise dos impactos da ampliação dos serviços públicos sobre o cumprimento dos limites da LRF.

A discussão sobre os limites para despesas com pessoal previstos na LRF é particularmente importante não apenas pela relevância que esses gastos têm dentro do orçamento, mas também pelos impactos que esses limites têm na capacidade de prestação dos serviços públicos essenciais. Ao não refletirem adequadamente as mudanças constitucionais e institucionais, esses limites podem comprometer a efetividade dos órgãos públicos envolvidos. Diante dessa realidade, avaliar criticamente a adequação

1 BRASIL, 2025.

desses limites ao contexto atual é um passo fundamental para assegurar o cumprimento das funções institucionais dos órgãos públicos.

A partir dessa constatação, este capítulo propõe uma análise da viabilidade jurídica da interpretação conferida pelos órgãos de controle aos arts. 22 e 23, da LRF, à luz das alterações constitucionais, bem como das modificações que poderiam ser realizadas na LRF de modo a corrigir eventuais distorções.

2. ANÁLISE E DISCUSSÕES

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi estabelecido que lei complementar teria que dispor sobre os limites da despesa com pessoal de cada ente, conforme *caput* do art. 169, desconstitucionalizando assim os limites de 50% das respectivas receitas correntes, que era determinado pelo texto constitucional anterior (art. 66, § 4º da Constituição Federal de 1967): "A despesa de pessoal da União, Estados ou Municípios não poderá exceder de cinquenta por cento das respectivas receitas correntes".

O dispositivo foi inicialmente regulamentado em 1995, pela Lei Camata I (Lei Complementar nº 82, de 1995), ao estabelecer em 60% das respectivas receitas correntes líquidas para todos os entes. Posteriormente, no âmbito da reforma administrativa do Governo Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, modificou o art. 169 para estipular sanções para os entes que não cumprissem o determinado no texto constitucional[2]. Assim, caso os limites não fossem atingidos no prazo estipulado, seria suspenso o recebimento de todos os repasses dos

2 Art. 169 [...]
[...]
§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

demais entes. Adicionalmente, previu que seriam exonerados os servidores não estáveis, além de eliminados pelo menos vinte por cento dos cargos comissionados e funções de confiança.

Em virtude da modificação do texto constitucional, foi aprovada em 1999 a Lei Complementar nº 96, Lei Camata II. Nela, o limite da União foi reduzido para 50% e os limites dos municípios passaram também a incidir sobre a receita corrente líquida. Além disso, o tratamento dado anteriormente pela Lei Camata I foi aprimorado, passando-se a estabelecer vedações para os entes que estivessem acima do limite e prazos para restabelecimento das despesas ao limite legal. Essa modificação teve curta vigência, visto que viria a ser revogada no ano seguinte com a entrada em vigor da LRF, a qual aprimorou essas regras. A apresentação do projeto de LRF cumpria o disposto no art. 30 da Emenda Constitucional nº 19/1998 (Reforma Administrativa, segundo o qual "O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda").

O oferecimento do projeto de LRF, numerado na Câmara dos Deputados, sua Casa de origem, como PLP 18/1999[3], ocorreu no âmbito do Programa de Estabilidade Fiscal, apresentado pelo Poder Executivo em 1998. Esse programa tinha entre os seus objetivos a redução do déficit e a estabilização da dívida pública. Entre os destaques do projeto, encontrava-se a criação de limites de despesas de pessoal por Poder, em substituição aos limites gerais por ente, então vigentes. A regra constava do art. 26 da proposição, nos seguintes termos:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

3 No Senado Federal, a proposição recebeu o número PLC 4/2000.

Art. 26. Nos termos do disposto no *caput* do art. 169, da Constituição Federal, o montante global da despesa relativa a pessoal efetivamente realizada em cada um dos Poderes de cada ente da Federação, não excederá:

I - relativamente ao Poder Executivo, o valor resultante da aplicação do limite máximo expresso sob a forma de proporção matemática, definida no § 1º inciso III, § 2º inciso III, ou §3º, inciso II, conforme o caso, incidente sobre o montante global da receita tributária disponível do respectivo ente;

II - relativamente ao Poder Legislativo, bem assim ao Poder Judiciário, considerados individualmente, o menor dos seguintes valores decorrentes da aplicação de limites máximos:

a) o resultante da aplicação do limite expresso sob a forma de proporção matemática, definida no § 1º inciso I ou II, § 2º, inciso I ou II, ou § 3º, inciso II, conforme o caso incidente sobre o montante global da receita tributária disponível do respectivo ente;

b) o equivalente a trinta por cento da receita constituída pelo produto da arrecadação de tributos do respectivo ente, diminuído, no caso da União ou de Estado, das transferências tributárias por eles concedidas, de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição.

§ 1º Relativamente a esfera federal de governo, os limites de que trata o Inciso I ou inciso II, alínea «a», do *caput*, serão de:

I – três por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

II - sete por cento para o Poder Judiciário;

III - no Poder Executivo:

a) um por cento para o Ministério Público:

b) três por cento para o custeio das despesas com pessoal, de que tratam o art. 21, incisos XIII e XIV, da Constituição Federal, e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998;

c) quarenta e seis por cento para as demais despesas relativas a pessoal

§ 2º Relativamente à esfera estadual de governo, os limites de que trata o inciso I ou inciso II, alínea «a», do *caput*, serão de:

I - três por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas:

II - sete por cento para o Poder Judiciário:
III - no Poder Executivo:
a) dois por cento para o Ministério Público;
b) sessenta e oito por cento para as demais despesas relativas a pessoal
§ 3º Relativamente à esfera municipal de governo, os limites de que trata o inciso I ou inciso II, alínea «a» do *caput*, serão de:
I - cinco por cento para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal ou Conselho de Contas;
II - sessenta e cinco por cento para o Poder Executivo.
§ 4º O montante das despesas relativas a pessoal em cada um dos Poderes de cada ente da Federação ficará sujeito, ainda, à um limite prudencial, equivalente a noventa por cento do valor máximo definido na forma do *caput*.
§ 5º Em cada um dos Poderes de cada ente da Federação, as limitações de que trata este artigo:
I· compreenderão o montante global das despesas realizadas, ainda que não pagas, custeadas por qualquer fonte de recursos, relativas:
a) ao pessoal ativo, civil e militar, e respectivos encargos sociais;
b) aos inativos;
c) ao cumprimento de sentenças judiciais relativas ao pessoal ativo e inativo:
II - aplicar-se-ão, conjuntamente consideradas, sem duplicidade, a administração direta, autárquica, fundacional e suas empresas estatais dependentes;
III - serão aplicadas em cada trimestre, relativamente a períodos anuais, considerados os montantes da:
a) despesa realizada no trimestre e nos três trimestres imediatamente anteriores:
b) receita tributária disponível do correspondente período anual, apurada na forma do § 1º do art. 3º
§ 6º Não estão sujeitas aos limites de que trata este artigo as despesas com pessoal:

> I - relativas a indenizações e demais obrigações devidas pela demissão de servidores, inclusive incentivos oferecidos em lei para a demissão voluntária;
> II - realizadas pelo Distrito Federal e pelos Estados de Amapá e Roraima, que sejam custeadas pela União e submetidas ao limite ao que se refere a alínea "b", do inciso III do § 1º.

Assim, uma das principais inovações da nova lei foi a criação de limites por Poder em cada esfera de governo, limitando a possibilidade de concessão de aumentos dos Poderes Legislativo e Judiciário (Giambiagi; Além, 2016). Esses limites são importantes porque têm por objetivo corrigir distorções que costumam estar presentes nas finanças públicas.

Após discussões realizadas na Comissão Especial responsável por avaliar o projeto, o relator Pedro Novais apresentou substitutivo no qual os limites de pessoal eram tratados no art. 20. Em relação ao texto original, destaca-se que o substitutivo simplificou as regras do cálculo dos limites, mudou os percentuais de cada poder e órgão autônomo e substituiu a base da receita tributária disponível para a receita corrente líquida.

O texto do substitutivo era bem próximo do que veio a ser aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional. Em meio às diferenças entre esse texto e o final, pode-se destacar a inclusão do Ministério Público junto à alínea do Poder Executivo, embora nos mesmos percentuais do texto que veio a ser sancionado. Seriam também acrescentados durante o processo de discussão com os demais parlamentares, os §§ 5º (introduzido na segunda complementação de voto do relator) a 7º. Ao final, o seguinte texto foi enviado à sanção presidencial:

> **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
> I - na esfera federal:
> a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
> b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
> c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal

decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.
§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).
§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.
§ 6º Somente será aplicada a repartição dos limites estabelecidos no *caput*, caso a lei de diretrizes orçamentárias não disponha de forma diferente. (VETADO)
§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

O texto do § 6º foi introduzido pelo relator do texto na Câmara dos Deputados, Pedro Novais, mediante sugestão realizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT). A sugestão considerava que era inconstitucional que a LRF definisse os sublimites por poder ou órgão autônomo, sem permitir nenhuma liberdade aos entes subnacionais para modificá-los. Em virtude disso, foi proposto que cada ente pudesse dispor sobre o tema em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Entretanto, ocorreu o veto pelo Presidente, com a seguinte justificativa[4]:

4 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Veto. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-veto-19115-pl.html. Acesso em: jun. 2025.

A possibilidade de que os limites de despesas de pessoal dos Poderes e órgãos possam ser alterados na lei de diretrizes orçamentárias poderá resultar em demandas ou incentivo, especialmente no âmbito dos Estados e Municípios, para que os gastos com pessoal e encargos sociais de determinado Poder ou órgão sejam ampliados em detrimento de outros, visto que o limite global do ente da Federação é fixado na Lei Complementar.

Desse modo, afigura-se prejudicado o objetivo da lei complementar em estabelecer limites efetivos de gastos de pessoal aos três Poderes. Na linha desse entendimento, o dispositivo contraria o interesse público, motivo pelo qual sugere-se a oposição de veto.

Em apreciação no Congresso Nacional, todos os vetos apostos ao Projeto de LRF (Veto 12/2000) foram mantidos, inclusive aquele ao §6º, de modo que o dispositivo acabou por não fazer parte do texto vigente da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De modo a sistematizar o resultado do texto aprovado da LRF no que tange aos limites de pessoal, a Tabela 1 apresenta, de forma resumida, os limites de cada Poder, conforme o ente da federação. Adicionalmente, os percentuais variam conforme o estado possua Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) ou não.

Tabela 1 – Limites de Pessoal por Poder e órgão autônomo e ente.

Ente Federativo	Executivo	Legislativo[5]	Judiciário	MP	Total
União	40,9%	2,5%	6,0%	0,6%	50,0%
Estados com TCM[6]	48,6%	3,4%	6,0%	2,0%	60,0%
Estados sem TCM	49,0%	3,0%	6,0%	2,0%	60,0%
Municípios	54,0%	6,0%	-	-	60,0%

Fonte: Elaboração própria com dados do art. 20 da LRF.

5 Incluindo Tribunais de Contas.

6 Bahia, Goiás e Pará.

Uma vez aprovada, sancionada e publicada, os partidos que haviam lhe feito oposição durante a tramitação legislativa procuraram socorro no Poder Judiciário. Assim, foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal a ADI-MC 2.238 pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), para discutir a constitucionalidade de diversos artigos da LRF, inclusive do art. 20. Posteriormente, foram ajuizadas ações pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ADI 2.241), pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ADI 2.256) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (ADI 2.261).

O principal ponto de questionamento do art. 20 da LRF foi a constitucionalidade da divisão de limites por Poder em relação aos entes subnacionais por ofensa ao pacto federativo e à separação de poderes. Embora o ministro relator originário, Ilmar Galvão, fosse simpático à tese, formou-se maioria no Pleno pela constitucionalidade do dispositivo. O voto do relator final da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ministro Alexandre de Moraes, esclareceu que, mesmo que se considerasse inicialmente dúvida sobre a constitucionalidade, o advento do estabelecimento de limites individualizados de despesas por poder ou órgão, no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, Novo Regime Fiscal, removeu qualquer possibilidade de questionamento sobre a constitucionalidade dos limites por poder ou órgão autônomo do art. 20 da LRF. Nesse sentido, convém reproduzir, pela sua importância sobre o tema, a manifestação do ministro Nelson Jobim, instaurador da corrente divergente no julgamento da ADI-MC 2.238:

> Com esse conjunto, temos uma limitação do valor de pessoal. A lei complementar estabelece um limite global para cada Poder. A lei orçamentária poderá operar para baixo. Ou seja, a lei de diretrizes orçamentárias, na elaboração da lei e entendimento com os demais Poderes, poderá estabelecer cotas de despesas, relativas a pessoal, inferiores aos limites estabelecidos na lei complementar, na divisão dos limites, quando, por exemplo, na esfera federal, são 2,5% para o

Legislativo e para o Tribunal de Contas, 6% para o Judiciário e 40,9% para o Executivo, com as distribuições internas.

Então, se dissermos que não participam o Legislativo e o Judiciário do esforço no sentido do estabelecimento desse teto de 60%, estaríamos transferindo o único esforço possível para o Executivo, e quem sofrerá as consequências será o conjunto de todos eles, porque desaparecem as transferências.

Pergunto: é consistente pensar-se num sistema global em que não haja corresponsabilidade interna nos Poderes individuais, transferindo-se, então, o ônus, que é o recebimento da receita? As receitas dos Poderes Legislativo e Judiciário são transferências orçamentárias saídas do Tesouro, do Executivo, que, por sua vez, se compõe de receitas tributárias e de transferências. Quantos são os municípios no País — tive a oportunidade de examinar uma certa feita há algum tempo — para as suas receitas tributárias? As receitas tributárias próprias representam em torno de 10% da receita, que é o imposto de propriedade imobiliária, etc. O resto são o fundo de participação no imposto de renda, no IPI e o retorno dos 25% do ICMS, que são transferências intergovernamentais.

Teríamos então o seguinte: um Poder tem limitações, que seria o Poder Executivo, e os outros Poderes não têm participação nisso. Isso aconteceu fundamentalmente nas capitais do país. Num debate estabelecido em São Paulo, lembro-me perfeitamente, os executivos municipais das capitais reclamavam exatamente de ter um problema em relação às câmaras de vereadores.

Data venia do ministro-relator, considerando essa visão em conjunto e global, não vejo esse problema. E mais, chamaria a atenção para o seguinte: essa lei de responsabilidade fiscal não regulamenta absolutamente a proposta orçamentária, porque a LDO tem uma destinação, fixa o limite global da despesa. Não é só o limite de despesa de pessoal, a LDO tem o limite de pessoal e o limite de despesa em relação aos investimentos. Então, temos dois tipos globais: as despesas correntes, na linguagem da Lei nº 4.320, e, ainda, as despesas decorrentes de investimentos, construções de prédio, etc. Isso é fixado na LDO, o limite global. Já a LDO também poderá estabelecer os limites de pessoal

para cada um dos Poderes; esses limites têm um teto, na participação conjunta dos três Poderes, de 60%. Chegamos, então, a um processo de consistência em relação a isso.

Agora, há que se perguntar – e fui perquirir esse problema –, de onde apareceram esses números (2,5%, 6% e 40,9%)? Como surgiram? Foi feito – verifiquei isso no debate realizado na Câmara dos Deputados e no Senado, e também nos dados enviados naquela discussão, principalmente na comissão – um levantamento das despesas globais realizadas na União nos anos de 97 e 98, incluindo tudo isso. Verificou-se, nesses anos, que determinados Poderes, como o Judiciário, tiveram uma despesa global de 12%; no orçamento global, não despesa de pessoal, teve uma participação de 12%. Como era 50% do orçamento global o limite, dividiu-se por dois e deu 6%. O mesmo se passou com o Poder Legislativo e com o Executivo.

Houve um ajustamento em relação ao Legislativo e um pequeno ajuste em relação, inclusive, ao Judiciário, em termos de arredondamento.

[...]

Tenho a impressão, Sr. Presidente, perdoem-me por estender-me em relação a essa temática, porque é de extraordinária responsabilidade e de consistência de um sistema de finanças públicas que nunca tivemos no país. A primeira tentativa foi feita pelo governo, que foi extraordinariamente acusado, e equivocadamente acusado, João Goulart. S. Exa. começou um processo de racionalização da despesa pública. Seja pela Lei Delegada nº4, onde começou o processo de racionalização, seja pela famosa Lei nº 4.320, que, posteriormente, veio a regular a realização do orçamento.

Este conjunto ocorre na Constituição de 1988, quando, na tentativa de tornar o processo consistente, muda-se o critério do orçamento e estabelece-se o plano plurianual, o plano de diretrizes orçamentárias e o projeto de lei orçamentária. Dentro desse conjunto, vem, agora, a transmutada Lei de Responsabilidade Fiscal, originalmente chamada de Lei Camata. Tivemos duas leis Camata a de nº 82 e a primitiva. Todas essas leis tratam deste problema, já que se estabeleceu uma espécie de *bill* de indenidade para alguns Poderes, no tocante à responsabilidade fiscal. Então, enquanto um dos Poderes buscava uma determinada

> situação, porque era onerado na redistribuição das receitas nacionais, o outro gastava a verba. Criou-se, portanto, um imenso conflito.
> De acordo com esta regra, teremos, pela primeira vez, a possibilidade de uma consistência no processo definitório de despesas na lei orçamentária. Deveremos, com isso, caminhar para a natureza mandatória do orçamento - fato absolutamente necessário -, que, no entanto, só poderá ocorrer na medida em que se completar o ciclo completo, global, de responsabilização fiscal nos diversos órgãos gastadores.

Dessa forma, entendeu o Supremo, de forma majoritária, que era legítima a forma pela qual a LRF regulamentou o art. 169, ou seja, distribuindo os limites de cada ente entre os Poderes e órgãos autônomos.

Convém ressaltar que, no caso da União, vários órgãos precisavam dividir um limite único. Essa divisão seguiu a regra disposta no § 1º, que determinou que os limites seriam repartidos de acordo com a média da divisão observada nos três exercícios que antecederam a publicação da LRF, ou seja, de 1997 a 1999. Ao mesmo tempo, a LRF se preocupou em estabelecer um limite à parte para o Ministério Público, dada a sua independência e autonomia.

Dias (2009) demonstra que os limites estabelecidos na LRF eram de fácil adequação para os entes, visto que eles consideraram a estrutura de despesas observada nos anos anteriores à sua edição. Conforme dados por ele reunidos, as despesas representavam aproximadamente 43% da receita corrente líquida (RCL) dos estados e 52% dos municípios.

Outra importante novidade da LRF foi o estabelecimento dos limites de alerta, de 90% (art. 59, §1º, inciso II) e prudencial, de 95% (art. 22). Nesse sentido, é importante destacar as sanções e restrições a que estão sujeitos os entes que ultrapassem o limite, mesmo quando ultrapassado apenas o limite prudencial, conforme arts. 22 e 23 da LRF, incluídas as atualizações introduzidas pelas Leis Complementares nº 164, de 2018, e nº 178, de 2021:

> **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. 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.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, 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 §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.
§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a:
I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e
II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais.
§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente.

O texto aprovado da LRF estava de acordo com a estrutura então vigente na administração pública. Entretanto, a rigidez dos percentuais propostos apresentaria problemas caso essa estrutura viesse a ser modificada no decorrer dos anos. O que, de fato, se concretizou com modificações relacionadas à institucionalização da defensoria pública como órgão autônomo.

A Emenda Constitucional nº 80, de 4 de junho de 2014, alterou o Capítulo da Constituição que trata das Funções Essenciais da Justiça, separando a defensoria pública em uma seção própria, passando a consagrar, como princípios institucionais da defensoria pública, a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. De maior importância para esse capítulo foi a inclusão no ADCT de dispositivo (art. 98) que determinava que até 2022 (oito anos após a promulgação), o "número de defensores públicos na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população". Ou seja, o texto constitucional determinou a expansão de todas as defensorias

públicas até que a sua estrutura fosse capaz de prestar serviço público de forma proporcional ao demandado.

De modo a entender a importância dessa instituição, convém destacar que o STF, no julgamento da ADI 3.700, de relatoria do ministro Ayres Britto, reconheceu a defensoria pública como um "instrumento de democratização do acesso às instâncias judiciárias, de modo a efetivar o valor constitucional da universalização da justiça (inciso XXXV do art. 5º da CF/88)". O ministro Dias Toffoli, por sua vez, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 435, também se manifesta sobre a importância da autonomia da Defensoria Pública, nos seguintes termos:

> Anote-se, ainda, a impossibilidade de incluir a previsão de gastos com pessoal a cargo da defensoria pública dentro do limite de despesas previsto para o Poder Executivo, haja vista que tal conduta constitui inegável desrespeito à autonomia administrativa da instituição, além de ingerência indevida no estabelecimento de sua programação administrativa e financeira.
> Tal postura representa lamentável ranço, no âmbito do Poder Executivo de Goiás, da concepção, anterior à EC nº 45/2004, de uma Defensoria Pública como se vinculada fosse aos ditames daquele Poder. Trata-se, enfim, de ato que atenta contra o desenvolvimento e a consolidação de instituição tão fundamental para a democracia e, ao mesmo tempo, ainda tão pouco estruturada em alguns Estados da Federação.

Desse modo, verifica-se que a institucionalização da Defensoria Pública como órgão autônomo, com deveres mínimos de atendimento, deveria ser acompanhada de mudanças nos limites de despesas com pessoal da LRF. Seguindo o modelo estabelecido atualmente, essa mudança poderia acontecer de duas formas, por meio da definição de um limite próprio dentro da União, dos estados e do Distrito Federal, como ocorre no caso do Ministério Público, ou ainda, por meio do estabelecimento de critérios de divisão entre ela e o restante do Poder Executivo, com base em percentuais que lhe permitissem cumprir as suas competências institucionais

de acordo com o disposto na Constituição. Entretanto, essa modificação não foi realizada até o momento.

Tal omissão tem gerado diversas interpretações pelos órgãos de controle que devem aferir o cumprimento do art. 20, com implicações práticas relevantes. Diante dessa lacuna legislativa, os tribunais de contas dos estados vêm decidindo a respeito do tema, muitas vezes mediante provocação da defensoria pública dos estados. Nesse sentido, vários tribunais vêm decidindo no sentido de que, caso o Poder Executivo extrapole os limites da LRF, não podem ser aplicadas à Defensoria Pública as penalidades previstas nos arts. 22 e 23 da LRF. É o caso, por exemplo, dos tribunais de contas do Rio Grande do Norte (Decisão nº 1636/2017 no Processo nº 013195/2016 -TC), da Paraíba (Processo TC 10829/15), de Minas Gerais (Processo 977.671), de Sergipe (Processo TC-000714/2015), do Piauí (Processo TC-001087/2015), de Santa Catarina (Processo nº @ CON 23/00368808), entre outros.

Essas decisões seguem o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que advém do artigo 5º, inciso XLV[7], da Constituição Federal, o qual estabelece que nenhuma penalidade poderá ultrapassar a esfera do infrator, de modo que os efeitos das sanções devem recair unicamente sobre aqueles que sejam responsáveis pela prática do ato ilícito. Nesse sentido, decidiu o STF em relação à aplicação de sanções por descumprimento do art. 20 da LRF no Agravo Regimental na Ação Cível Ordinária (ACO) 1.612:

> O Poder Executivo estadual não pode sofrer sanções nem expor-se a restrições emanadas da União Federal, em matéria de realização de operações de crédito, sob a alegação de que o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público locais teriam descumprido o limite individual a eles imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 20, inciso II, "a", "b" e "d"), pois o Governo do Estado não tem competência para intervir na esfera orgânica

7 XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

de referidas instituições, que dispõem de plena autonomia institucional a elas outorgada por efeito de expressa determinação constitucional.

O TCE/PB, por sua vez, entendeu ser possível que se estabeleça um sublimite na LDO, destinado a atender às despesas de pessoal da defensoria pública, até que a LRF seja alterada para considerar este órgão. Em linha semelhante, o TCE/MS propôs que a LDO estabelecesse para a Defensoria Pública daquele estado um sublimite dentro do limite do Poder Executivo.

O TCDF, por sua vez, considerou que a corte de contas não detinha a competência para fixar ou alterar, por conta própria, os limites definidos na LRF para o Poder Executivo, segregando a Defensoria Pública (Processo nº: 16390/2015-e, TCDF), competência que caberia unicamente ao Poder Legislativo Federal. Entretanto, este manifestou-se na Decisão Ord. nº. 1407/2016[8] (p. 35) no sentido de que:

> [...]
> III – tendo em conta o caráter orientador e pedagógico da atuação desta Corte de Contas, esclarecer aos titulares do Poder Executivo local, do Poder Legislativo local e da Defensoria Pública do Distrito Federal que:
> a) até advento de diploma legal contemplando fixação de novos limites de comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal a que alude o art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a elaboração da proposta orçamentária e, em consequência, o respectivo limite de gastos com pessoal deve estar adstrito aos limites definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro, consoante disposições dos §§ 2º e 3º do art. 134 da Constituição Federal, do art. 2º da Emenda Constitucional n.º 69/2012, do § 1º do art. 114 da Lei Orgânica do Distrito Federal e dos arts. 9º e 10 da Lei Complementar n.º 828/2010, com a redação conferida pela Lei Complementar distrital n.º 908/2016;

8 Disponível em: https://transparencia.defensoria.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Relatrio-de-Auditoria-3-2019-Contas-Anuais-2016-DPDF.pdf. Acesso em: jun. 2025.

> b) ante a autonomia administrativa e funcional outorgada à DPDF pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, e, sedimentada na jurisprudência do colendo Supremo Tribunal Federal, em caso de eventual extrapolação dos limites de gastos com pessoal (prudencial ou máximo) por parte do Poder Executivo local, não se aplica ao mencionado órgão essencial à função jurisdicional do Estado as restrições previstas nos arts. 22 e 23 da Lei Complementar n.º 101/2000;
> [...]

Assim, verifica-se, como observou Lochagin (2020), que diferentes metodologias utilizadas pelos tribunais de contas acabam por criar distorções na aplicação da LRF. O problema no caso não se encontra limitado à esfera dos tribunais de contas, mas também relação aos demais órgãos que devem aplicar as sanções relacionadas nos arts. 22 e 23. Nesse sentido, a inclusão das defensorias públicas estaduais, ainda que órgão autônomo, dentro do sublimite de pessoal relativo ao Poder Executivo pode impedir ou criar etapas adicionais de verificação no já complexo processo de obtenção de garantia da União em uma operação de crédito.

Segundo o Manual para Instrução de Pleitos (MIP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), uma operação de crédito é caracterizada pelos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo realizados por entes públicos, abrangendo também operações assemelhadas, como compra financiada de bens ou serviços, arrendamento mercantil e operações com derivativos financeiros, inclusive aquelas realizadas com instituições não financeiras. Além disso, a legislação equipara à operação de crédito atos como assunção, reconhecimento ou confissão de dívidas pelo ente da Federação, conforme previsto no §1º do art. 29 da LRF e no §1º do art. 3º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

A contratação de operações de crédito pode ser vantajosa para entes subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios) por diversos motivos:

- Permite a captação de recursos para financiar investimentos em infraestrutura, obras e serviços públicos que não poderiam ser realizados

apenas com receitas próprias, acelerando o desenvolvimento local e regional;

- Possibilita o enfrentamento de desequilíbrios orçamentários temporários, garantindo a continuidade dos serviços públicos essenciais mesmo em situações de insuficiência momentânea de caixa, como ocorre nas operações de ARO.
- Pode viabilizar a antecipação de receitas futuras, permitindo que o ente subnacional execute projetos estratégicos que gerem benefícios econômicos e sociais de longo prazo.
- Em condições favoráveis de mercado, o custo do crédito pode ser inferior ao custo social de adiar investimentos necessários, tornando a operação eficiente do ponto de vista econômico.

Tabela 2 - Estados com pelo menos o limite prudencial atingido

Estado	% Despesa Total com Pessoal/RCL
Acre	46,77%
Minas Gerais	48,80%
Paraíba	48,27%
Rio de Janeiro	46,74%
Rio Grande do Norte	57,56%
Roraima	47,27%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do RGF do 3º quadrimestre de 2024, publicados pelos estados no Siconfi.[9]

Com base no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2024, os estados cujo Poder Executivo apresenta despesa total com pessoal igual ou superior a 95% do limite (46,55% da RCL nos estados sem TCM e 46,17% nos demais) são apresentados na Tabela 2. Esses estados encontram-se em situação de alerta, pois atingiram ou ultrapassaram o limite prudencial estabelecido pela LRF para o Poder Executivo.

9 Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rgf/finbra_rgf_list.jsf. Acesso em: jun. 2025.

Com exceção do Rio Grande do Norte, todos os outros estados estão com o gasto de pessoal dentro do limite máximo, sendo que Acre, Minas Gerais, Paraíba, Rio de Janeiro e Roraima se encontram acima do limite prudencial, o que já os impede, por exemplo, de conceder reestruturação de carreira específica.

Atualmente, toda operação de crédito dos entes subnacionais, empresas estatais dependentes ou consórcios públicos é submetida à análise da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio de um Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), protocolado eletronicamente no sistema SADIPEM. O SADIPEM é o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, estados e municípios, desenvolvido e mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cujo objetivo é centralizar, registrar, analisar e acompanhar:

- pedidos de verificação de limites e condições (PVLs) para contratação de operações de crédito e concessão de garantias por parte da União, estados, Distrito Federal e municípios;
- o Cadastro da Dívida Pública (CDP), que é o registro detalhado e obrigatório de todas as dívidas, garantias concedidas e outras obrigações financeiras dos entes federativos;
- a tramitação eletrônica dos pleitos de operações de crédito, aumentando a transparência, controle e agilidade na análise desses processos pela STN.

Ao realizar um filtro no SADIPEM para obter as operações com estados que passam ou passaram por alguma etapa que dependeu de decisão judicial ("Em análise judicial", "Aguardando decisão judicial", "Deferido judicialmente" e "Indeferido judicialmente") obtemos 37 casos que necessitaram da intervenção do Poder Judiciário no processo do pleito, sendo que apenas 14 deles alcançaram o deferimento e obtiveram o desembolso do recurso. Assim, verifica-se que, o Judiciário vem reconhecendo em alguns casos que a imposição de sanções aos estados pela STN vem ultrapassando os limites de atuação do órgão.

Dessa forma, vislumbra-se que a solução ideal para o tema se encontra na alteração da LRF, ao estabelecer um limite específico para as defensorias públicas estaduais e da União. Em virtude disso, se propõe a solução

pela apresentação de projeto de lei complementar, destinado a criar um limite exclusivo para a Defensoria Pública da União e dos estados.

De acordo com dados de 2023 da Pesquisa Nacional da Defensoria[10], existem hoje 3,31 defensores públicos por 100 mil habitantes, sendo apontado como alvo o índice de 3,76. Assim, pode-se interpretar que o objetivo constitucional de expansão da Defensoria Pública se encontra próximo de ser atingido.

Conforme dados reunidos da Pesquisa Nacional da Defensoria e do Tesouro Transparente, as defensorias públicas que possuem a maior relação orçamento/RCL são as dos estados de Tocantins (1,53%), Roraima (1,43%) e Mato Grosso do Sul (1,41%), de modo que se sugere um limite de 1,5% para as defensorias públicas estaduais. Na União esse percentual é de 0,054%, de modo que sugere-se um limite de 0,06%.

Adicionalmente, deve-se ter em mente que o Poder Executivo dos estados precisará de prazo para se adequar a um limite de despesas de pessoal menor, motivo pelo qual o art. 2º da proposta inclui um prazo de dois anos para que se atinjam os novos percentuais. A sugestão de alteração se apresenta nos seguintes termos:

10 BRASIL, 2023. Disponível em: https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf. Acesso em: jun. 2025.

MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para estabelecer limite de despesas com pessoal específico para as Defensorias Públicas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 20. .....

I - .....

.....

c) 40,84% (quarenta inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

.....

e) 0,06% (seis centésimos por cento) para a Defensoria Pública da União;

II - .....

.....

c) 47,5% (quarenta e sete inteiros e cinco décimos por cento) para o Executivo;

.....

e) 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) para a Defensoria Pública dos Estados;

..... (NR)

Art. 2º O limite a que se refere a alínea "c" do inciso II do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, será de:

I – 48,5% (quarenta e oito inteiros e cinco décimos por cento), a partir da publicação desta Lei Complementar;

II – 48,0% (quarenta e oito por cento), um ano após a publicação desta Lei Complementar;

III – 47,5% (quarenta e sete inteiros e cinco décimos por cento), dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 3º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

3. CONCLUSÃO

O presente capítulo discutiu como a institucionalização das defensorias públicas como órgãos autônomos e independentes, bem como a necessidade de expansão da cobertura dos serviços públicos por elas prestados, influenciam os limites de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As pesquisas acadêmicas relacionadas ao art. 20 da LRF têm se limitado até agora, à análise sobre o cumprimento da norma pelos entes subnacionais. Dessa forma, o presente capítulo apresentou um ponto de partida no debate sobre os limites a que se submete a defensoria pública no âmbito de orçamento, finanças públicas e controle governamental.

Os órgãos de controle vêm decidindo sobre as sanções ao descumprimento do art. 20 e a aplicação das sanções dos arts. 22 e 23, às vezes de forma contraditória e, eventualmente, desrespeitando princípios constitucionais. Essa realidade só será superada com a atualização do art. 20 da LRF para a inclusão das defensorias públicas.

O resultado desse trabalho foi a elaboração de uma minuta de proposição legislativa para atualizar o art. 20 da LRF, destinada a dispor separadamente sobre os limites de despesa de pessoal das defensorias públicas, permitindo assim que ela possa cumprir a sua importante missão institucional, que é a garantia do acesso universal à justiça.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Pesquisa nacional da Defensoria Pública 2023.** Brasília, DF: DPU, 2023. Disponível em: https://pesquisanacionaldefensoria.com.br/download/ pesquisa-nacional-da-defensoria-publica-2023-ebook.pdf. Acesso em: jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para instrução de pleitos.** Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-para-instrucao-de-pleitos-mip/2025/26-2. Acesso em: maio 2025.

COSTA, Juliana Almeida; SILVA, Wescley Soares. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** observância dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados da região nordeste de 2013 a 2015, período de início da recessão econômica brasileira. *Revista Controle:* doutrinas e artigos, Fortaleza, CE, v. 14, n. 2, p. 328-356, 2016.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O controle institucional das despesas com pessoal.** Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Centro de Estudos, 2009. *(Textos para discussão, n. 54*).

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A atuação dos Tribunais de Contas subnacionais na aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. v. 1, p. 91-109.

MACHADO, Andrei Dal Sent; OLIVEIRA, Guilherme de; ALMEIDA, Helberte João França. **Ciclo político orçamentário e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios do Sul do Brasil no período de 2015 a 2018.** *Estudo & Debate*, Lajeado, RS, v. 29, n. 1, p. 176-203, 2022.

MENDONÇA JÚNIOR, João Paulo Vasconcelos; MODA, Cilene do Socorro da Costa; OLIVEIRA, Kleber Moraes de; MOREIRA, Marcia Athayde. **Análise do cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal pelos municípios da Zona Bragantina do Estado do Pará.** *Revista de Informação Contábil*, Recife, v. 15, e-021008 p. 1-16, 2021.

RABELO, Natanael Carvalho; RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro. Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal. **Revista Controle:** doutrinas e artigos, Fortaleza, CE, v. 16, n. 1, p. 243-290, 2018.

SOARES, Cristiano Sausen; MARTINS, Vinícius Abilio; ROSA, Fabrícia Silva da; BARBETTA, Pedro Alberto. O comportamento da despesa total com pessoal nos estados brasileiros: uma análise a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal com modelo multinível. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, SC, v. 16, n. 4, p. 07-26, 2020.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

UM QUARTO DE SÉCULO DE CONTROVÉRSIAS: DIAGNÓSTICO CRÍTICO E PROPOSTA DE REFORMA DO ART. 21 DA LRF

Vinicius Leopoldino do Amaral

Resumo

O artigo realiza uma avaliação crítica do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), dispositivo que trata da nulidade de atos que impliquem aumento de despesa com pessoal sem observância de determinados requisitos legais. Analisa-se a redação original e as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 173/2020, destacando-se controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais que perduram desde a edição do Código Fiscal, especialmente quanto à definição de "aumento de despesa com pessoal", aos limites temporais de vedação e à aplicação das exigências dos arts. 16 e 17 da LRF. São examinados os problemas de técnica legislativa introduzidos pela nova redação, bem como os efeitos de sua aplicação sobre os diferentes Poderes e órgãos autônomos. A partir dessa análise, propõe-se uma reformulação do art. 21 que assegure maior segurança jurídica e eficácia ao controle fiscal. A proposta inclui a definição legal do conceito de aumento de despesa com pessoal, a explicitação das exceções admitidas nos períodos vedados, a eliminação de sobreposições normativas e a incorporação de boas práticas constantes das leis de diretrizes orçamentárias federais. O artigo conclui que a reforma legislativa do dispositivo é essencial para aprimorar a governança fiscal, reduzir riscos de desequilíbrio orçamentário e garantir a aplicação uniforme e racional da norma nos entes federativos.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; despesa com pessoal; controle de gastos; direito financeiro; reforma legislativa.

1. INTRODUÇÃO

As despesas com pessoal representam um dos principais componentes dos orçamentos públicos, especialmente no contexto brasileiro, marcado por um elevado grau de rigidez orçamentária e por desafios persistentes no equilíbrio das contas públicas. Trata-se de uma categoria de despesa que, além de absorver parcela significativa da receita dos entes federativos, possui características próprias que tornam sua gestão especialmente delicada: sua natureza obrigatória, a tendência à irredutibilidade de valores e o impacto duradouro sobre os exercícios futuros. Em virtude dessas características, o controle da expansão das despesas com pessoal tornou-se um dos eixos estruturantes da Lei Complementar nº 101, de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Entre os dispositivos da LRF voltados para esse controle, destaca-se o art. 21, que estabelece a nulidade de pleno direito dos atos que impliquem aumento de despesa com pessoal e que não observem determinadas exigências legais e constitucionais. Além disso, o dispositivo veda a prática desses atos em período imediatamente anterior ao término do mandato do titular de Poder ou órgão, buscando evitar medidas que comprometam a sustentabilidade fiscal da gestão seguinte. Trata-se, portanto, de um dos comandos mais rigorosos da LRF, com implicações jurídicas, fiscais e penais relevantes – como demonstra sua criminalização no art. 359-G do Código Penal.

Passados 25 anos desde a promulgação da LRF, o art. 21 permanece como um dos dispositivos mais controversos da norma. A doutrina e a jurisprudência não consolidaram entendimento uniforme quanto ao seu alcance e aplicação, especialmente no que se refere à definição de "aumento de despesa com pessoal", às exceções admissíveis no período vedado e à necessidade ou não de compensações fiscais nos termos dos arts. 16 e 17 da própria LRF. Tais divergências interpretativas comprometem a segurança jurídica dos gestores públicos, dificultam a atuação dos órgãos de controle e ameaçam a efetividade do próprio regime de responsabilidade fiscal desenhado pelo legislador complementar.

As alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 173, de 2020, que reformulou significativamente o texto do art. 21, não solucionaram esses

impasses. Ao contrário, em diversos aspectos, agravaram os problemas de técnica legislativa, ampliaram as dúvidas sobre a correta aplicação do dispositivo e geraram novos riscos de assimetrias entre os Poderes e órgãos autônomos da administração pública. Diante disso, impõe-se uma reflexão crítica sobre os limites e possibilidades do art. 21, bem como a necessidade de sua reforma, a fim de garantir maior clareza normativa, coerência com os demais dispositivos da LRF e efetividade no controle das despesas públicas.

Este capítulo tem por objetivo realizar uma análise aprofundada do art. 21 da LRF, suas interpretações predominantes e as consequências práticas de sua aplicação ao longo das duas últimas décadas e meia. A partir desse diagnóstico, será apresentada uma proposta de alteração legislativa que busca sanar os principais pontos de insegurança jurídica e fortalecer os instrumentos de controle das despesas com pessoal, sem comprometer a governabilidade e a continuidade dos serviços públicos.

O texto está estruturado da seguinte forma. Na seção 2, será realizada uma avaliação crítica do referido art. 21, iniciando com sua redação original e a seguir analisando as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 173/2020. Na seção 3, será feita uma seleção dos possíveis pontos de aperfeiçoamento, e apresentada uma proposta de projeto de alteração do dispositivo. Por último, apresentaremos as considerações finais.

2. AVALIAÇÃO DO ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1. A Redação Original do art. 21: Análise e Controvérsias

A redação original do art. 21 assim dispunha:

> **Art. 21.** É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
> I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

> II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
> Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

O dispositivo encontra-se plenamente alinhado ao espírito de rígido controle de despesas, especialmente aquelas obrigatórias, instituído pela LRF. O rigoroso tratamento conferido às despesas com pessoal, em particular, justifica-se tanto por sua elevada participação nos orçamentos públicos quanto por sua longa duração e virtual irredutibilidade. O legislador, assim, compreendeu que a expansão dessas despesas somente poderia ser realizada mediante o cumprimento de uma série de exigências.

Além disso, tão grave compreendeu o legislador ser a inobservância da regra contida no parágrafo único deste art. 21 que incluiu no Código Penal sua tipificação, por meio da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 – Lei de Crimes Fiscais, nos seguintes termos:

> CAPÍTULO IV
> DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS
> [...]
> Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura
> **Art. 359-G.** Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:
> Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Analisando-se a doutrina e a jurisprudência relacionadas ao dispositivo, encontram-se diversos pontos de conflito e divergência, os quais poderiam demandar aprimoramento legislativo. As subseções a seguir detalham esses pontos.

Antes de apresentarmos as divergências, no entanto, é salutar destacar alguns entendimentos pacificados na doutrina e na jurisprudência acerca do dispositivo. O primeiro é de que o ato a que se refere o artigo deve conter algum elemento voluntário por parte do *gestor fiscal* (Valle, 2006)[1]. Portanto, não devem estar sujeitos ao dispositivo aqueles atos que, ainda que possam produzir aumento de despesa, meramente reconhecem ou declaram o exercício de direitos preexistentes. Entre esses atos, podemos citar a concessão de férias, a promoção e a progressão na carreira, a aquisição de adicional de tempo de serviço, a apresentação do servidor após o término de uma licença sem vencimentos e a recondução de servidor. Todos esses atos elevam a despesa com pessoal do órgão, mas a doutrina é uníssona ao não os submeter ao art. 21, por não representarem conduta voluntarística do agente público.

Uma relevante constatação decorrente desse entendimento é que a despesa com pessoal de uma organização pública pode oscilar, mês a mês, para maior ou para menor, mesmo sem a prática de qualquer ato do gestor, unicamente em função do início ou do término do exercício de uma série de direitos já previstos no ordenamento jurídico. Portanto, a mera elevação da despesa com pessoal, sem que tenha sido praticado ato voluntário por parte do gestor, não atrai a aplicação do dispositivo, e muito menos a de sua contraparte penal.

Por final, resta igualmente pacificado o entendimento de que decisões judiciais que majorem a despesa com pessoal também não se submetem ao controle do art. 21[2].

---

1 No mesmo sentido: "1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor, assegurados por lei ou por decisão judicial, independentemente da competência da despesa." STJ. AgInt no REsp 1418641 / RN, DJe 07/10/2019.

2 "2. As restrições sobre as despesas com pessoal, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, também não incidem quando decorrerem de decisões judiciais, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LC 101/2000." STJ, AgRg no REsp 1433550 / RN, julgamento em 12.08.2014, DJe de 19.08.2014.

2.1.1. Definição de "aumento da despesa com pessoal"

A definição a respeito do que constitui precisamente "aumento da despesa com pessoal" tem sido uma das principais divergências na interpretação do art. 21, mantendo-se desde a edição do Código Fiscal, sem clara convergência doutrinária ou jurisprudencial. Tal divergência é crítica, uma vez que, a depender da interpretação assumida, a conclusão será pela aplicabilidade ou não do dispositivo integral ao caso concreto, uma vez que o objeto do artigo são justamente "atos que provoquem (ou dos quais resulte) aumento da despesa com pessoal". Tal debate torna-se ainda mais relevante pois, em virtude do parágrafo único do art. 21, conforme a definição adotada, poderá ter o gestor praticado ou não crime contra as finanças públicas.

Adotando a terminologia proposta por Toledo Júnior e Rossi (2002), temos que a primeira linha de interpretação determina que haverá "aumento da despesa com pessoal" sempre que houver elevação **nominal** desta despesa, em valores monetários. Ou seja, qualquer ato que majore nominalmente essa despesa (excetuados aqueles já identificados na seção anterior) estará sujeito ao regime do art. 21.

Assim, por exemplo, qualquer ato de reajuste remuneratório a servidores, mesmo que tão somente preserve seu poder de compra (ou mesmo que sequer alcance esse patamar), deverá cumprir com as exigências e vedações do referido dispositivo. Na mesma situação estará qualquer ato de admissão de pessoal, a qualquer título, uma vez que certamente ampliará a despesa com pessoal do órgão.

Ainda segundo Toledo Júnior e Rossi (2002), a segunda linha de interpretação denominar-se-ia de **proporcional**. Nessa tese, "aumento da despesa com pessoal" somente ocorreria caso haja uma elevação da proporção da receita corrente líquida (RCL) empregada nesse tipo de despesa. Em especial atenção ao parágrafo único do dispositivo, que veda tal aumento nos últimos 180 dias de mandato do titular de Poder ou órgão, a tese defende que pode haver aumentos nominais na despesa nesse período, desde que o percentual da RCL comprometido com pessoal não se eleve em relação ao mês imediatamente anterior ao referido período.

Os citados autores assim exemplificam a aplicação dessa tese:

> À guisa de ilustração, exemplificamos nossa maneira de pensar: supondo que o mandato do titular do Poder Legislativo termine em 31 de dezembro, a restrição polemizada começa nº 180º dia anterior, isto é, 5 de julho. Admitindo, também, que no mês precedente (junho) a despesa com pessoal legislativo represente 3% da receita corrente liquida, referida Câmara poderá, naqueles 180 dias, elevar nominalmente tal gasto, conquanto o percentual resultante não ultrapasse o verificado em junho (3%) desde que se atendam as restrições do limite prudencial e do instrumento que regula o processo eleitoral da Nação, a Lei nº 9.504, de 1997 (Toledo Júnior; Rossi, 2002, p. 75).

Na defesa da tese, seus proponentes argumentam, em essência, que:

- para efeitos da LRF, a despesa com pessoal seria sempre computada e controlada como uma proporção da RCL, tal como na definição de seus limites e na aplicação de eventuais sanções frente a sua ultrapassagem (arts. 19, 20, 22 e 23);
- o propósito da LRF seria manter o equilíbrio fiscal, evitando que haja comprometimento das finanças públicas ao final dos mandatos, sendo a relação despesa com pessoal / RCL a variável mais adequada para mensurar o atingimento desse objetivo;
- as possibilidades e restrições ao aumento de despesa com pessoal nas proximidades do término dos mandatos eletivos já estão especificadas na legislação eleitoral (art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997), não cabendo à LRF estabelecer uma vedação absoluta quando o legislador já admitiu determinadas ressalvas.

É oportuno transcrever o referido dispositivo:

> **Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
> [...]
> V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, [...], na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados**:

> a) a nomeação [...] de cargos em comissão e designação [...] de funções de confiança;
> b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
> c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
> d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
> [...]
> VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos (grifo nosso).

Vê-se, portanto, que aos olhos da legislação eleitoral, há uma série de atos que produzem aumento nominal da despesa com pessoal que podem ser praticados no período final dos mandatos eletivos, incluindo situações tanto de admissão de pessoal (inciso V, alíneas 'a' a 'd') quanto de reajuste remuneratório (inciso VIII). A tese proporcional, portanto, fundamenta-se nessa interpretação sistemática do ordenamento, compreendendo que, respeitadas as restrições da legislação eleitoral, somente deveria ser vedada uma elevação das despesas com pessoal que coloque em risco a sanidade das finanças públicas, apurando-a *vis-à-vis* a evolução das receitas.

Ambas as teses, a nominal e a proporcional, seguem dividindo os juristas e os operadores do direito. Cruz (2011), por exemplo, rejeita a tese proporcional, argumentando que o art. 21 não menciona em nenhum momento a razão despesa com pessoal / RCL, e que tal razão poderia elevar-se em virtude de redução da receita, o que impede conclusões baseadas nesse indicador. Também o Tribunal de Contas do Distrito Federal tem

julgado adotando a tese nominal[3]. Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal tem precedentes sustentando ambas as interpretações[4].

Garcia (2015, p. 212-213) também se alinha com a tese nominal, por ver vícios insanáveis na tese proporcional:

> 8. Portanto, parece ser ilegítima, para os fins do art. 21, parágrafo único, a vinculação percentual entre receita e despesa com pessoal. São as seguintes as razões que invocamos: a) a remuneração dos servidores públicos é fixada em valores monetários (moeda), não em percentual da receita, logo, importará em aumento a majoração do valor nominal de sua remuneração; b) nos casos em que pretendeu vincular receita e despesa com pessoal em limites percentuais, a LRF o fez expressamente (arts. 71 e 72); c) admitindo-se que a despesa de pessoal deve flutuar em conformidade com a variação da receita, ter-se-á que admitir, além da possibilidade de aumento, a sua necessária diminuição sempre que houver a correlata redução de receita, o que certamente não estará em harmonia com o princípio da irredutibilidade de vencimentos; d) a receita apresenta grande variação nos diferentes meses do exercício financeiro, o que, caso acarretasse idêntica variação da despesa com pessoal, inviabilizaria qualquer atividade de planejamento [...].

3 Como exemplo, vide excerto da Decisão nº 6.433/2005 (Processo TCDF nº 569/2003): "o alegado cumprimento dos arts. 16 e 17 da LC 101/00 e a observância dos limites legais, estabelecidos como percentuais da Receita Corrente Líquida, não afastam ou justificam o descumprimento do parágrafo único do art. 21 da LRF quando da edição das Resoluções CLDF nºs 189/03 e 190/03, pois essas normas aumentaram a despesa total com pessoal e foram editadas no período de vedação". Disponível em: https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=documento&f=downloadPDF&iddocumento=113832.

4 A respeito, vide o Parecer Jurídico n.º 587/2022 - PGDF/PGCONS, p. 23. Disponível em: http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PGCONS/2022/PGCONS.0587.2022SEI.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia firmou entendimento pela tese proporcional, por meio da Decisão Normativa 002/2019-TCE-RO[5], que assim dispõe:

> **Art. 1º** A ofensa ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 pressupõe a prática de ato expedido nºs 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão autônomo que resulte em aumento da despesa com pessoal no período do final do mandato ou em período posterior.
> § 1º **A apuração do aumento da despesa com pessoal far-se-á em proporção da receita corrente líquida - RCL**, consoante o disposto nos arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101/00 e deve empregar como referência o mês de junho do último ano do mandato, acrescido dos 11 (onze) meses anteriores. (grifo nosso)

Em posicionamento mais cauteloso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ainda que também advogue pela tese proporcional, recomenda aos gestores que eventual aumento da despesa com pessoal seja imediatamente compensado com reduções deste tipo de despesa (São Paulo, 2023).

Justamente esse ponto nos leva a uma segunda dimensão da controvérsia sobre o conceito de "aumento da despesa com pessoal": se o ato pode ser compensado com outras reduções nesse tipo de despesa. Assim, o debate que se coloca é se devemos considerar o efeito bruto ou líquido dos atos que aumentam a despesa com pessoal. Melo (2009) e Di Pietro (2014), por exemplo, consideram que não haveria aumento da despesa caso o novo dispêndio (novas admissões ou reajustes, por exemplo) seja compensado com uma correspondente diminuição nos gastos de pessoal até então realizados.

Assim, se, passados 25 anos da edição da norma, ainda permanece tamanha divergência na aplicação do dispositivo, parece-nos ser um inequívoco sinal de que um aperfeiçoamento se faz necessário. Retomaremos

---

5 Disponível em: https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-2-2019.pdf. Acesso em: 30 jul. 2024.

essa questão na seção 3, onde apresentaremos uma proposta para a superação do atual cenário.

2.1.2. Condições para a sujeição ao parágrafo único do art. 21

Além da discussão sobre o conceito de "aumento da despesa com pessoal", a doutrina e a jurisprudência trazem discussões sobre condições requeridas para a aplicação ou não do parágrafo único do art. 21 – que, como visto na seção anterior, tem sido central dado seu impacto e suas potenciais consequências.

A primeira dessas discussões trata de atos realizados no período vedado que, ainda que aumentem nominalmente a despesa com pessoal, deveriam, segundo determinados intérpretes, ser excepcionalizados da aplicação da norma[6]. Por exemplo, Abraham (2021) entende que o provimento de cargo público para substituir vacâncias, em razão de exoneração, demissão, morte ou aposentadoria, não deveria ser classificado como aumento de despesa[7]. Cruz (2011), por sua vez, entende que a vedação não deveria alcançar a concessão da revisão geral anual da remuneração dos servidores, mesmo que a data-base se situe no último semestre do mandato. Já o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na supracitada Decisão Normativa 002/2019-TCE-RO, resolveu pela exclusão de uma série de despesas da incidência do dispositivo[8], tal como aquelas realizadas para o

---

6 Além daqueles sobre os quais já há consenso na doutrina e na jurisprudência, como visto na seção 2.1.

7 Observe-se que, tipicamente, essas reposições representarão aumento da despesa quando a vacância ocorrer devido a morte ou aposentadoria, pois essas situações geram nova despesa (pensões ou proventos).

8 Art. 5º Constituem exceções à regra prevista no art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00 as seguintes despesas com pessoal, ainda que decorrentes de atos editados no período vedado:
I - acréscimos salariais decorrentes de lei publicada antes do período vedado, inclusive a revisão geral anual e o denominado "crescimento vegetativo da folha";
II - realizadas para o fim de cumprir o piso nacional do magistério;
III - realizadas para cumprir o limite mínimo de despesa com o magistério (art. 60, 5º, do ADCT e arts. 21, § 2º, e 22 da Lei nº 11.494/07);
IV - decorrentes de decisões judiciais ou do Tribunal de Contas;

fim de cumprir o piso nacional do magistério ou para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada. Por sua vez, Di Pietro (2014) defende que o dispositivo não pode ser entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, pois isso poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição, tal como a preservação da saúde e da segurança da população, as quais podem exigir as contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

Buscando conciliar o art. 21 da LRF com as disposições do art. 73 da Lei nº 9.504/97, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que é possível a nomeação de servidores efetivos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, quando o respectivo concurso público tiver sido homologado antes deste prazo:

> 1. A exegese do art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/00 c.c. o art. 73, inciso V, alínea *c*, da Lei n.º 9.504/97, conduz à conclusão de que, embora exista vedação quanto à nomeação de servidores públicos nºs 03 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral e até a posse dos eleitos, esta não incide sobre os concursos públicos que, tal como ocorre na hipótese dos autos, foram homologados até o início do citado prazo (RMS 31.312/AM, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 1º.12.2011).

Uma segunda discussão diz respeito à relação entre os atos de aumento de despesa de pessoal e as dotações previstas no orçamento. Para Melo (2009, p. 132), o art. 21 somente será aplicado quando o ato implicar despesas não previstas nos orçamentos, as quais exigirão a abertura de créditos adicionais. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União,

---

V – realizadas para atender programas da União, desde que o ato de cooperação tenha sido subscrito anteriormente ao período vedado; e

VI – realizadas estritamente para combater os efeitos de calamidade pública devidamente comprovada.

em seu Acórdão 1106/2008 – Plenário[9], afastou a incidência da norma quando a despesa já estiver prevista no planejamento do órgão e representar continuidade administrativa. É oportuno transcrevermos trechos relevantes do Relatório que fundamentou a decisão:

> 13. Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações, atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o consequente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.
> 14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o *caput* do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão.
> 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a consequente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: **resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato.**
> 16. Como consequência lógica, **a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa** que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito

9 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-41366.

> genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. (grifo nosso)

Assim, aqui verificamos mais um aspecto em que a doutrina e a jurisprudência apresentam diferentes entendimentos, o que certamente representa uma fonte de insegurança jurídica, em especial ao gestor encarregado das despesas com pessoal. Trata-se, portanto, de mais um aspecto que demanda aperfeiçoamento do dispositivo.

2.1.3. A exigência de atendimento ao art. 17 da LRF

Entre as exigências do inciso I do art. 21 está o atendimento do art. 17 da LRF[10], o qual define regras para a geração de despesas obrigatórias de caráter continuado. A principal repercussão dessa determinação para as despesas com pessoal é a necessidade de compensação fiscal de qualquer

---

10 Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a 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.
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

elevação que venha a sofrer, seja pelo aumento permanente da receita ou pela redução permanente de despesa. Ainda, como possíveis medidas de aumento permanente da receita, o dispositivo reconhece apenas a elevação de alíquotas, a ampliação da base de cálculo e a majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Adotando-se a tese nominal, essa exigência implica que qualquer reajuste remuneratório no âmbito do serviço público (que poderia estar apenas preservando o poder de compra) necessitaria estar acompanhado de medidas legislativas de aumento da receita (não sendo aceito o mero crescimento da arrecadação derivado do crescimento econômico, ou mesmo da inflação) ou de redução da despesa.

Oliveira (2013) classifica como "um grande erro" a extensão do art. 17 às despesas com pessoal. Segundo o autor, a aplicação desse dispositivo inviabilizaria aumentos de remuneração e reestruturação das carreiras, sendo pouco lógico ou realista exigir elevação de tributos ou redução de despesas obrigatórias para tais atos, frequentes no âmbito da Administração. Destaca, ainda, que a própria Constituição já previa, no § 1º de seu art. 169, controles sobre a expansão da despesa com pessoal.

Há evidências de que a exigência de compensação fiscal tem sido largamente ignorada na criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, incluindo aquelas com pessoal. Oliveira (2010) afirma que, em seus dez primeiros anos de vigência, o requisito não teve efeito algum, não se mostrando, portanto, efetivo. Corroborando esse entendimento, Gonçalves (2017) mostra que nenhuma medida provisória editada entre 2001 e 2016 atendeu a esse requisito.

Ainda em relação ao art. 17, causa estranheza o seu § 6º, que dispensa as despesas relativas à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos até mesmo da exigência da estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevista no inciso I do art. 16. Por contemplar todos os servidores do ente, a revisão geral sempre terá impacto não desprezível

---

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

nas contas públicas. Portanto, atenta contra a lógica da boa gestão fiscal ser menos rigoroso com um ato que, no mais das vezes, terá impacto orçamentário-financeiro maior do que aqueles voltados para carreiras específicas, obrigados a cumprir a exigência, sob pena de nulidade.

2.2. As alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 173/2020

O art. 7º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, deu nova redação ao art. 21 da LRF, que passou a assim dispor:

> **Art. 21.** É nulo de pleno direito:
> 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;
> b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
> 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;
> 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;
> IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, 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; ou

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.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

A alteração foi assim justificada no parecer da matéria[11]:

> Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito atos que provoquem aumento de despesa com pessoal e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias do mandato do chefe do Poder Executivo (mesmo que tenham sejam referentes a carreiras de outros Poderes ou de órgãos autônomos) ou que prevejam parcelas de reajuste a serem implementadas após o final do mandato do titular do Poder.
>
> A motivação é impedir que os governantes e chefes de Poder atuais criem despesas novas para seus sucessores, inviabilizando, dessa forma, a futura administração. Muitos aqui sabem das dificuldades de administrar um Município ou um Estado, especialmente quando herdam dívidas contraídas pelo antecessor, que, em busca de dividendos políticos, compromete a sanidade das contas públicas. Consideramos que proibir isso, mais do que ajudar na presente crise, ajuda a resolver um problema mais estrutural, que a LRF, em sua redação original, não conseguiu plenamente.

11 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8103936&ts=1675878990087&disposition=inline. Acesso em: 07 ago. 2024.

Como se pode facilmente verificar, tratou-se de extensa alteração no dispositivo, até então intocado desde sua edição. Curiosamente, no entanto, a modificação não foi o tema central da LC nº 173/2020[12]: seu foco foi, em momento crítico da pandemia de Covid-19, estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), possibilitando uma série de auxílios e renegociações de dívida entre a União e os governos subnacionais. Dada a emergência sanitária, foram as normas a ela dirigidas que, naturalmente, concentraram as atenções no debate parlamentar.

Assim, desde a edição da LC nº 173/2020, registram-se preocupações com a diminuta reflexão e possíveis vícios nos enunciados normativos referentes à alteração feita na LRF. A respeito, Kanayama (2020, p. 16) afirma:

> [...] o fato de ter alterado normas estruturais, que vigerão mesmo após o fim da pandemia – é preocupante. A alteração de regras jurídicas em momentos de comoção social, crises sanitárias, guerras ou calamidade pública pode gerar normas que carregarão equívocos ao serem aplicadas. [...] Em nossa visão, normas permanentes que alteram a estrutura da LRF, dependeriam de maiores debates no seio do Poder Legislativo e da sociedade civil. [...] o processo legislativo que resultou alteração da LRF deveria ter ocorrido com maiores reflexões – e só saberemos dos defeitos na redação ou na própria construção da norma após sua aplicação.

Efetivamente, diversos vícios podem ser verificados nas alterações produzidas pela LC nº 173/2020. As subseções a seguir detalharão esses problemas.

Antes de aprofundá-los, no entanto, é oportuno fazer algumas breves considerações gerais sobre a nova redação. Primeiramente, resta claro que o inciso I do novo texto meramente reorganiza o disposto nos incisos

12 É relevante também comentar que a alteração da LRF sequer constava do projeto original que deu origem à LC 173/2020 (PLP 39/2020), sendo incorporada pelo relator mediante a absorção parcial do texto do PLP 149/2019.

I e II da redação original, sem qualquer alteração de mérito. Em segundo lugar, a doutrina saudou a introdução do inciso III no dispositivo, pois supriu uma importante lacuna na boa gestão fiscal, assegurando que o titular de Poder ou órgão precise acolher, dentro de seu mandato, a integralidade dos efeitos financeiros dos reajustes remuneratórios, evitando assim indesejadas "heranças fiscais" para seu sucessor. Por final, também recebeu aplausos a inclusão do inciso I do § 1º, esclarecendo que as vedações se aplicam inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo.

2.2.1. Inadequações de técnica legislativa

Em termos de técnica legislativa, afigura-se especialmente problemático o inciso IV do novo texto. De pronto, observa-se uma significativa diferença da sua redação para a dos demais incisos: enquanto todos os demais empregam uma construção como "o ato de que resulte (ou provoque) aumento da despesa com pessoal", o inciso IV menciona "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".

Temos aí, de início, dois problemas. O primeiro é que a expressão "plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público" não é precisa – não tendo sido encontrado, inclusive, qualquer outro emprego seu na legislação pátria. Algumas dúvidas que emergem dessa expressão:

a) o que constituiria exatamente o referido "plano"? É necessário que seja uma modificação da remuneração em várias etapas? Ou qualquer alteração, reajuste e reestruturação de carreiras pode ser compreendida como sendo um "plano"?

b) o dispositivo aplica-se unicamente às "carreiras do serviço público", ou cargos isolados também a ele se sujeitariam?

c) o dispositivo aplica-se unicamente a cargos efetivos, ou também a cargos em comissão?

Em segundo lugar, verifica-se que "norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras" e "ato para nomeação de aprovados em concurso público" indubitavelmente estão albergados

no conceito mais geral "ato de que resulte aumento da despesa com pessoal". Assim, a menos que essas expressões sejam lidas de forma muito restritiva, parece haver pouca razão para empregá-las, se um termo mais abrangente e sintético já está à disposição no mesmo artigo.

Um outro problema se encontra na relação entre as ações de "aprovação, edição ou sanção de norma legal" e as autoridades mencionadas no inciso, quais sejam, "chefe do Poder Executivo", "presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo", "presidente de Tribunal do Poder Judiciário e Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados". Ora, a nenhuma dessas autoridades é possibilitado "aprovar norma legal"; somente casa legislativa pode fazê-lo, não podendo nem mesmo seu presidente, membros da Mesa ou "órgão decisório equivalente" realizar tal ação. Quanto à edição e sanção, somente o chefe do Poder Executivo poderá realizá-las (considerando, para o caso da edição, o recurso da medida provisória). Todas as demais autoridades enumeradas, portanto, nenhuma prerrogativa possuem quanto às referidas ações.

A propósito, parece-nos totalmente desnecessário enumerar tais agentes no dispositivo. Como se pode verificar, tanto no texto original do art. 21 quanto nos incisos I, II e III da nova redação, não é preciso citá-los, pois a nulidade está em características objetivas do ato. A enumeração dos agentes, em verdade, pode terminar por **fragilizar a força normativa** do dispositivo, pois poder-se-ia alegar que somente seriam nulos os atos quando praticados por tais e quais agentes, sendo válidos quando praticados por outros. Considerando as falhas na correspondência entre agentes e ações comentadas no parágrafo anterior, tal enumeração arrisca esvaziar o poder inibidor do inciso.

Nessa mesma senda, estranha-nos também a redação do § 1º, inciso II, que define que as restrições dos incisos II, III e IV aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. Além de não mencionar os titulares dos órgãos também referidos no art. 20, o inciso estabelece que as regras se aplicariam somente aos "titulares ocupantes de cargo eletivo", gerando dúvida se nesses se incluiriam apenas aqueles eleitos por sufrágio popular, ou também aqueles escolhidos entre os membros do órgão. E, ainda mais grave, o dispositivo admite

interpretação de que outros agentes não estariam sujeitos às referidas restrições, o que, como supracitado, vulneraria gravemente sua possibilidade de induzir uma boa gestão fiscal.

2.2.2. Conjugação de períodos de vedação

O inciso II da nova redação do art. 21 (equivalente ao parágrafo único da redação original) estabelece restrições ao aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do **titular de Poder ou órgão referido no art. 20**. A referência temporal, portanto, sempre acompanha o mandato do titular do órgão cuja despesa está sendo elevada. Assim, exemplificando, a elevação das despesas com pessoal de um Tribunal Estadual estará restrita no último semestre do mandato de seu presidente; a de um Executivo municipal, no final do mandato de seu prefeito; a de uma Casa do Congresso Nacional, no término do mandato de seu presidente. Não há evidências de qualquer divergência quanto a esse entendimento, seja na doutrina ou na jurisprudência. Não por acaso, o novel inciso III adotou exatamente a mesma redação.

O novo inciso IV, no entanto, traz uma nova condição temporal: agora o aumento de despesa também será restrito nos 180 dias anteriores ao final do mandato do **titular do Poder Executivo**. Ou seja, além de estar restrito às vésperas do final do mandato de seu titular, o órgão também não poderá elevar despesas com pessoal ao final do mandado do chefe do Poder Executivo do ente ao qual pertence. Assim, um Tribunal Federal estará também limitado quando do final do mandato do presidente da República, e um Ministério Público Estadual, ao final do mandato do governador.

Evidentemente, tal inovação em nada afeta o Poder Executivo; também o Poder Legislativo, cujos titulares também – ao menos atualmente – geralmente exercem mandatos que se findam em datas próximas às do Chefe do Executivo, deve ser pouco afetado. No entanto, para o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e os Tribunais de Contas, tal impacto pode ser significativo.

Isso se agrava pelo fato de diversos desses titulares já possuírem mandatos curtos – por vezes de apenas 1 ano – e frequentemente em

períodos desalinhados com o mandato do chefe do Executivo. Somado à restrição temporal já existente, o novo período vedado pode representar um desproporcional encurtamento da janela de ação do gestor em relação às despesas com pessoal, com irrazoáveis impactos sobre a própria prestação dos serviços do órgão.

O Parecer Prévio PPL-TC 00029/22 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia[13], proferido em resposta a consulta formulada pelo Ministério Público daquele ente acerca desse novo dispositivo, ilustra bem a situação:

> 83. A disposição, ademais, cria evidente vinculação entre o Poder Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas e Executivo Estadual, que teriam seus atos de gestão limitados não apenas nºs 180 dias finais do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão, como também nºs 180 dias finais do mandato do titular do Poder Executivo.
> 84. Ou seja, **em meio a mandatos de 2 anos**, como é o caso do mandato do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e do Procurador-Geral do Ministério Público do Estado de Rondônia, por exemplo, **haveria um período de 360 dias nos quais restaria impossibilitada a nomeação de candidatos aprovados em concurso público e a reestruturação de carreiras, quando unidas as restrições dos incisos II, III e IV.**
> 85. Em contraposição, sem justificativa para eventual diferenciação, os atos do Poder Executivo apenas estão limitados nºs 180 dias finais de seu respectivo mandato, o que pode consubstanciar aparente ofensa a isonomia e harmonia, visto não haver igualdade entre os Poderes e órgãos perante a lei em apreço.

13 Disponível em: https://tce.ro.gov.br/AbrirPdfConvidado/ad01ac1c03a0202308307b160d9860e2. Acesso em: 15 ago. 2024.

2.2.3. Dubiedade quanto ao prazo vedado para a prática de ato

Uma terceira questão quanto à nova redação do art. 21 diz respeito à dubiedade quanto ao prazo de vedação aos atos que acarretem aumento de despesa com pessoal. Para melhor visualização, transcrevemos a seguir a redação original e a estabelecida pela LC nº 173/2020:

Redação original do art. 21	**Redação do art. 21 após LC nº 173/2020**
Art. 21, parágrafo único: Também é nulo de pleno direito o **ato** de que resulte aumento da despesa com pessoal **expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato** do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.	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;

Pode-se verificar que a redação original empregava como prazo vedado **o momento de expedição do ato** que produzisse aumento da despesa com pessoal. Já a nova redação deixa de mencionar o momento de expedição do ato, e passa a fazer referência ao momento em que a despesa efetivamente aumentará.

Para aclararmos a diferença nas redações, imaginemos uma lei de concessão de reajuste remuneratório parcelado publicada 300 dias antes do término do mandato, prevendo que a última parcela fosse implementada 60 dias antes desse término. Na redação original, parece-nos que tal ato não incidiria na vedação, pois o ato foi expedido antes dos últimos 180 dias de mandato. Já na nova redação, tal ato seria nulo, pois resultou em aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias (adotando-se a tese nominal).

No entanto, há dúvidas se a intenção do legislador era efetivamente produzir essa mudança de entendimento. Para Abraham (2021), não houve alteração no sentido da norma. Observe-se também o seguinte excerto do supracitado parecer do PLP nº 39/2020:

> Em relação ao art. 21, propomos que passem a ser considerados nulos de pleno direito **atos** que provoquem aumento de despesa com pessoal **e que tenham sido publicados nos últimos 180 dias** do mandato do chefe do Poder Executivo [...]

3. UMA PROPOSTA DE APERFEIÇOAMENTO DO DISPOSITIVO

A presente seção busca apresentar uma proposta para o aperfeiçoamento do art. 21 da LRF. Ela será dividida em três subseções. Primeiramente, serão discutidas possibilidades para a superação das divergências doutrinárias e jurisprudenciais apontadas na seção 2. A seguir, serão trazidas algumas boas práticas constantes das leis de diretrizes orçamentárias da União, as quais poderiam ser estendidas aos entes subnacionais por meio da LRF. Por final, essas discussões serão consolidadas em uma proposta de Projeto de Lei Complementar.

Na produção desta proposta, é inevitável que sejam feitas escolhas de mérito, as quais, evidentemente, não pretendem angariar unanimidade. Ainda que indubitavelmente passíveis de críticas, poderão ao menos ser úteis para fomentar o debate rumo a uma melhor solução legislativa para o atual dispositivo.

3.1. Superação das divergências doutrinárias e jurisprudenciais identificadas

3.1.1. Escolha entre as teses nominal ou proporcional

A primeira providência nesse processo é encaminhar uma solução para a definição do conceito de "aumento da despesa com pessoal" – que, como visto na seção 2.1.1, opõe, essencialmente, duas teses: a nominal e a proporcional. Será preciso, assim, optar por uma delas, e ajustar a redação da lei de forma a eliminar – ou, ao menos, minimizar – o risco de ambiguidade.

Vemos méritos na tese proporcional, tanto pelo emprego do mesmo indicador de higidez fiscal utilizado no restante da seção de despesas com pessoal da LRF, quanto pela tentativa de harmonização com as restrições e exceções admitidas pela legislação eleitoral. No entanto, vemos nela um vício insanável – ela nos parece impraticável. Expliquemos. Na tese proporcional, a nulidade do ato dependerá da evolução da razão despesa com pessoal/RCL. No entanto, tal razão não é conhecida no momento da prática do ato; no melhor dos casos, o gestor terá à disposição os dados do mês anterior à prática do ato. A nova proporção, resultante dos atos praticados, portanto, somente será conhecida futuramente. E, acima de tudo, essa razão dependerá fortemente do comportamento da receita, **fenômeno alheio ao controle do gestor**, influenciado por inúmeras variáveis econômicas locais, regionais, nacionais e até mesmo internacionais.

Um ilustrativo exemplo dessa situação é oferecido – talvez involuntariamente – por defensores da tese proporcional. A supracitada publicação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo traz o seguinte quadro, descrevendo um cenário em que uma elevação das despesas com pessoal no mês de outubro seria avaliada pelo órgão como **violadora** do art. 21. Como se pode verificar, ao tomar a decisão de gasto, o gestor agiu de boa-fé, pois baseado na proporção despesa com pessoal/RCL de 49%, a qual era inclusive inferior à taxa apurada no mês anterior ao início do período eleitoral. Mesmo assim, o ato será considerado nulo, e o gestor penalizado, pois no mês subsequente a proporção despesa com pessoal/RCL elevou-se para 51,50%, possivelmente por fatores sem qualquer relação com o ato.

Quadro 1 – Cenário de aumento de despesa com pessoal considerado irregular pelo TCE-SP

Período do ano eleitoral	Taxa Despesa de Pessoal/RCL	Observações:
Mês-base: junho	51,00%	Mês anterior aos 180 dias da vedação. Mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (*setembro*)	49,00%	À vista da contratação de outubro, Gestor se mira na Taxa de Pessoal do mês anterior
Mês posterior ao da contratação (*novembro*)	51,50%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da Despesa de Pessoal

Fonte: São Paulo (2023)

Portanto, a nulidade do ato, assim como a penalização do gestor, dependerá de fatos estranhos ao próprio ato, assim como estranhos ao controle do gestor. Um mesmo ato poderá ser declarado nulo ou não, assim, em virtude de desdobramentos posteriores fracamente acoplados a ele. Um ato de alto impacto orçamentário poderá não ser declarado nulo simplesmente porque a receita, por quaisquer fatores[14], se elevou. E, ao contrário, um ato de diminuto impacto poderá ser declarado nulo – **e o gestor penalizado** – apenas porque a receita, por razões também alheias, estagnou ou se reduziu.

A tese proporcional, assim, produz uma espécie de "roleta-russa", um jogo de azar, em que os destinos do ato e do gestor ficam à mercê de variáveis incontroláveis. Quebra-se, portanto, um fundamento basilar do direito: a conexão entre conduta e sanção. A tese proporcional mostra-se então irrazoável, gerando inadmissível insegurança jurídica e devendo, portanto, ser rejeitada pelo raciocínio jurídico.

14 É importante destacar que não há nenhuma garantia de que um eventual aumento da receita tenha sido resultante de ações meritórias do gestor. Pode-se tratar simplesmente, por exemplo, de uma elevação da inflação, a qual produz aumento de arrecadação quase que automaticamente.

Dessa forma, por exclusão, optamos pela tese nominal para a determinação do conceito de "aumento da despesa com pessoal". O próximo passo é elaborar uma redação que conduza mais claramente a essa interpretação. Em síntese, deve-se definir com precisão este conceito. Para tal, parece-nos que o melhor caminho é se apoiar em outros conceitos já solidamente firmados; em se tratando de aumento de despesas com pessoal, certamente o dispositivo referencial é o § 1º do art. 169 da Constituição Federal. Portanto, nossa opção é por definir "aumento da despesa com pessoal" com base nesse dispositivo constitucional – de forma similar, aliás, ao novel § 2º do art. 21, introduzido pela LC nº 173/2020.

3.1.2. Explicitação das exceções

A inexistência de qualquer exceção no texto do art. 21, em especial quanto às vedações de final do mandato, terminou por levar a doutrina a flexibilizar a compreensão do dispositivo, como visto nas seções 2.1 e 2.1.2. Assim, somos de entendimento que é mais apropriado que a própria redação explicite tais ressalvas, de forma a aumentar a segurança jurídica.

Opinamos pela excepcionalização do aumento de despesa com pessoal das referidas vedações nos seguintes casos:

a) quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao período vedado;

b) reposições decorrentes de vacâncias ocorridas no período, evitando que a prestação de serviço público possa vir a ser prejudicada no período final dos mandatos por insuficiência de força de trabalho;

c) contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, permitindo que a Administração possa responder adequadamente a situações emergenciais[15].

---

15 Admite-se que, neste quesito, a legislação infraconstitucional que define as contratações temporárias por excepcional interesse público tem elastecido bastante o conceito a ponto de abranger por esse título grande parte da lotação dos quadros permanentes de algumas atividades (a Lei Federal nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, considera como tais, apenas para citar alguns dos exemplos mais típicos: a admissão de professor substituto, professor visitante, professor e pesquisador visitante estrangeiro ou professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino;

Essas exceções estão em linha com normas mais recentes que dispuseram sobre o controle de despesas com pessoal, tal como o art. 167-A da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) e o art. 8º da própria Lei Complementar nº 173/2020.

Quanto à relação com as dotações previstas no orçamento, entendemos que o melhor delineamento do conceito de "aumento da despesa com pessoal" poderá dar encaminhamento à questão.

3.1.3. Reformulação da relação com os arts. 16 e 17 da LRF

Como apresentado na seção 2.1.3, há fundadas críticas à exigência de compensação fiscal para aumentos da despesa com pessoal. Além disso, a literatura mostra que tal demanda tem-se mostrado ineficaz, sendo simplesmente ignorada quando dessas elevações. Ainda que não seja admissível justificar uma mudança legislativa em função apenas da conduta colusiva dos Poderes em ignorar uma norma regularmente trazida ao ordenamento jurídico, os fundamentos de mérito quanto à inconveniência dessa exigência (tendo em vista, especialmente, que o freio à expansão insustentável de gastos de pessoal encontra-se nos limites globais de despesa dos arts. 19 e 20 da LRF) são suficientes para tornar razoável a sua supressão. Parece-nos, assim, adequado remover tal requisito.

No entanto, a exigência de atendimento ao art. 17 envolve outras obrigações além da compensação fiscal. Dessas, entendemos que deve ser mantida a comprovação de que o ato não afetará as metas de resultados fiscais.

Ainda em relação ao art. 17, entendemos que deve ser retirada a menção à revisão geral anual contida em seu § 6º, pois é irrazoável dispensar

---

atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas e nos projetos SIVAM e SIPAM; grande número de Estados e Municípios mantêm sob esse regime parte considerável dos quadros docentes de suas escolas públicas). No entanto, a contenção de eventuais abusos não pode sobrepor-se à necessidade de garantir a possibilidade dos entes de responderem a situações de calamidade e emergência, que é o espírito do dispositivo constitucional.

uma despesa dessa relevância da exigência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Por final, há oportunidade para aperfeiçoamento em relação à estimativa de impacto orçamentário-financeiro. Amaral (2021) aponta que a apresentação dessas estimativas, assim como das premissas e da metodologia de cálculo, não possui um padrão, o que prejudica a transparência do processo decisório. Portanto, haveria ganhos na definição de tal padrão. Optamos por atribuir tal responsabilidade ao órgão central de contabilidade da União, o qual já foi encarregado de tarefas similares pela própria LRF.

3.1.4. Resolução das questões introduzidas pela LC nº 173/2020

A primeira questão acerca das modificações produzidas pela LC nº 173/2020 no art. 21 se refere aos problemas diversos de técnica legislativa apontados na seção 2.2.1. Quanto a isso, entendemos que, no mérito, o inciso IV é virtualmente redundante com os incisos II e III, apenas empregando termos distintos para representar ideias que são essencialmente as mesmas. Além disso, a enumeração das ações de "aprovação, edição e sanção" nos parece desnecessária. Assim, opinamos pela fusão do inciso IV com os atuais incisos II e III.

Quanto ao inciso II do § 1º, como apontado na seção 2.2.1, entendemos que tal dispositivo apenas fragiliza a norma, devendo, portanto, ser suprimido.

Questão mais complexa é a referente à conjugação dos períodos de vedação. Parece-nos excessivo manter ambos os períodos, sendo necessário optar por apenas um deles. Há razoáveis argumentos para defender cada um deles. A vedação ao final do mandato do titular do órgão é oportuna para evitar influências indevidas nos processos eletivos internos e nas suas despesas. Já a vedação ao final do mandato do titular do Poder Executivo é justificável porque, ao fim e ao cabo, a responsabilidade maior sobre as finanças públicas recai sobre esse poder. Entendemos que a opção que mais prestigiará a responsabilidade fiscal será essa última, pois assim se garantirá um período de total vedação ao aumento de despesas com

pessoal ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, válido para todos os Poderes e órgãos. Assim, o novo mandatário do Poder Executivo poderá, ao menos, ver reduzidos os riscos de ocorrência de desequilíbrio fiscal já no início de seu mandato.

Por fim, frente à incerteza sobre a intenção do legislador quanto à alteração do prazo vedado, optamos por retornar à redação original do dispositivo, proibindo a **expedição** de ato no último semestre do mandato.

3.2. Incorporação de boas práticas da LDO federal

Analisando-se as disposições acerca da gestão de despesas com pessoal que vêm constando das leis de diretrizes orçamentárias da União, observamos diversas boas práticas, fomentadoras da responsabilidade fiscal, e que poderiam ser estendidas aos entes subnacionais por meio de alteração da LRF.

Entre essas boas práticas incluem-se:

a) vedação à concessão de reajustes retroativos[16], privilegiando assim o indispensável planejamento fiscal e evitando riscos às finanças públicas;

b) exigência de que a dotação citada no inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição seja de pelo menos metade do impacto anualizado da despesa, reduzindo assim o risco de aprovação de novas despesas que não sejam orçamentariamente sustentáveis; evita-se, assim, que um ato de aumento de despesa seja introduzido para viger por um período muito curto ao final do ano, mascarando o verdadeiro impacto orçamentário do ato;

c) comprovação, no caso de atos normativos, de que não se levará ao descumprimento dos limites de despesa com pessoal estabelecidos no

16 Ainda que costumeiramente vedada na União, tal prática não é infrequente em entes subnacionais, como atestam Minas Gerais (2024), Pará (2019) e Porto Alegre (2024). Além disso, a própria LDO federal para 2025, em surpreendente rompimento com sua tradição, admitiu reajustes retroativos, os quais foram efetivamente materializados pela Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024. A inclusão deste dispositivo na LRF, portanto, contribuirá para a melhor disciplina fiscal de toda a Federação.

art. 20 da LRF nem à ultrapassagem do teto remuneratório estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição.

3.3. Proposta de nova redação legislativa

Consolidando as escolhas e as propostas de aperfeiçoamento constantes das seções 3.1 e 3.2, apresentamos a seguinte minuta de Projeto de Lei Complementar:

MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para aperfeiçoar o controle das despesas com pessoal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 17. .....

.....

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida.

....."(NR)

"Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal:

I – e não atenda:

a) às exigências do art. 16 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do *caput* do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - que não seja acompanhado, no caso de atos normativos, de comprovação de que o referido aumento:

a) não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º desta Lei Complementar;

b) não levará ao descumprimento dos limites estabelecidos no art. 20 desta Lei Complementar;

c) não resultará em somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite estabelecido no inciso XI do *caput* do art. 37 da Constituição;

III - expedido nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo;

IV - que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo;

V - com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à sua plena eficácia.

§ 1º São considerados atos que provoquem aumento da despesa com pessoal aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

§ 2º As restrições de que trata o inciso III não se aplicam a despesas:

I - derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao período vedado;

II - com reposições decorrentes de vacâncias ocorridas no período vedado;

III - com contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 da Constituição.

§ 3º As restrições de que tratam os incisos III e IV devem ser aplicadas inclusive durante o período de reeleição para o referido cargo.

§ 4º Para fins de atendimento:

I - ao inciso I e ao § 2º do art. 16 desta Lei Complementar, as informações devem ser apresentadas conforme padrão definido pelo órgão central de contabilidade da União;

II - ao inciso I do § 1º do art. 169 da Constituição, a referida dotação orçamentária deve ter valor igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado, independentemente da data de entrada em vigor do ato;

III - ao disposto na alínea "b" do inciso II do *caput* deste artigo, deverá ser utilizada a receita corrente líquida constante do Relatório de Gestão Fiscal mais recente disponível no momento da avaliação."(NR)

Art. 2º O órgão central de contabilidade da União deverá publicar o padrão a que se refere o inciso I do § 4º do art. 21 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

4. CONCLUSÃO

A avaliação do art. 21 da Lei Responsabilidade Fiscal revela que há diversas dificuldades em sua aplicação, estando algumas dessas presentes desde a edição da norma, enquanto outras surgiram em decorrência das alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 173/2020. Essas dificuldades têm gerado longos e inconclusivos debates entre os operadores do direito, resultando tanto em insegurança jurídica para os gestores públicos quanto em risco de prejuízo às finanças públicas.

Assim, a conclusão deste capítulo é que se faz necessária uma abrangente reforma no dispositivo. Acreditamos que a minuta de projeto de lei complementar aqui apresentada oferece uma solução robusta para aperfeiçoar a gestão fiscal dos entes federativos, garantindo maior clareza e rigor no controle das despesas com pessoal. Ao definir de forma precisa os atos que provocam aumento de despesa e explicitar as exceções

aplicáveis nos últimos 180 dias de mandato, o projeto busca eliminar ambiguidades que geram insegurança jurídica, fortalecendo assim a governança pública e a responsabilidade fiscal. A correção dos problemas de técnica legislativa introduzidos pela LC nº 173/2020 também é um passo essencial para restabelecer a coerência normativa e assegurar a aplicação justa e uniforme das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por final, a introdução de boas práticas constantes das leis de diretrizes orçamentárias da União reforçará a responsabilidade fiscal e contribuirá para a promoção de uma administração pública mais eficiente, transparente e sustentável.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de responsabilidade fiscal comentada.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AMARAL, Vinícius Leopoldino do. **Nota Técnica 69/2021:** aspectos fiscais da PEC 32/2020 ("Reforma Administrativa") e proposta de medidas alternativas. Brasília, DF: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589396/NT69-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 ago. 2024

CRUZ, Flávio da (coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada:** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARCIA, Emerson. Parecer. Consultoria jurídica. Limitadores existentes para o aumento das despesas com pessoal em período imediatamente anterior ao término de mandato eletivo ou de investidura a termo certo. As restrições existentes na Lei Complementar nº 101/2002, Lei de Responsabilidade Fiscal, e na Lei nº 9.504/1997, que veicula a Lei das Eleições. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro,** Rio de Janeiro, n. 56, p. 211-219, abr./jun. 2015. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1283439/Emerson_Garcia.pdf. Acesso em 12 ago. 2024.

GONÇALVES, Jacquelline Freitas. **Compatibilidade das medidas provisórias com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/548011/TCC_Jacquelline_Freitas_Goncalves.pdf?sequence=1. Acesso em: 12 ago. 2024.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. O nascimento da LC nº 173/2020. *In:* CAVALCANTE, Crislayne; RODRIGUES, Leandro Menezes (coord.). **A Lei Complementar nº 173/2020 e seus desafios.** Belo Horizonte: Fórum, 2021. E-book (p. 16-20).

MELO, Frederico Jorge Gouveia de. **Admissão de pessoal no serviço público.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MINAS GERAIS, Secretaria de Planejamento e Gestão. Servidores estaduais recebem salários com reajuste de 4,64% nesta sexta-feira [5/7]. **Portal MG**, Belo Horizonte, 5 jul. 2024. Disponível em: https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/servidores-estaduais-recebem-salarios-com-reajuste -de-462-nesta-sexta-feira. Acesso em: 14 abr. 2025.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal:** direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

OLIVEIRA, Weder de. O equilíbrio das finanças públicas e a lei de responsabilidade fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 151-190, 2010.

PARÁ. Governo do Estado. **Lei Ordinária nº 8.802, de 21 de dezembro de 2018.** Diário Oficial [do Estado do Pará]: Poder Executivo, Belém, n. 33788, p. 3, 24 jan. 2019. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/pages/2019/2019.01.24.DOE.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Resolução de Mesa nº 637, de 28 de junho de 2024.** Porto Alegre: Câmara Municipal, 2024. Disponível em: https://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/5255_cl_481669_1.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** São Paulo: TCESP, 2023.

TOLEDO JUNIOR, Flávio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 33, n. 93, p. 74-78, jul./set. 2002.

VALLE, Vanice Lírio do. LRF, despesa de pessoal e período pré-eleitoral: um roteiro prático de providências. **A&C Revista de Direito**

Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 6, n. 25, p. 9-23, 2006. DOI: https://doi.org/10.21056/aec.v6i25.423.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, METAS FISCAIS E SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

Murilo Hinojosa

Resumo

Este artigo examina os avanços e lacunas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), especialmente no que tange à sua capacidade de induzir uma trajetória sustentável da dívida pública federal. Analisa-se a evolução do regime de metas fiscais, desde sua positivação pela LRF até os aperfeiçoamentos introduzidos pelo recém-instituído Regime Fiscal Sustentável (RFS). Apesar dos avanços, o trabalho identifica desafios ainda não superados, como a persistente ausência de limites normativos para o endividamento da União e a fragilidade das metas de resultado primário frente à sua recorrente flexibilização. A partir dessa análise, propõe-se o fortalecimento do arcabouço fiscal para garantir maior credibilidade e efetividade à política fiscal brasileira.

Palavras-chave: Lei Responsabilidade Fiscal; regime fiscal sustentável; sustentabilidade da dívida pública.

1. INTRODUÇÃO

Desde as últimas décadas do século passado, governos ao redor do mundo passaram a adotar regras fiscais, inicialmente como resposta a déficits persistentes e à tendência de expansão de gastos em ciclos políticos. Nesse contexto, no Brasil aprovou-se a Lei Complementar – LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabeleceu marco normativo voltado à disciplina das finanças públicas. A LRF introduziu instrumentos de planejamento e controle, como o regime de metas de superávit primário e os anexos de riscos e metas fiscais da

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que visavam assegurar maior transparência e previsibilidade na gestão pública.

Passados 25 anos de sua publicação, contudo, a LRF ainda apresenta lacunas relevantes – entre as quais se destaca a ausência de limites efetivos para o montante das dívidas consolidada e mobiliária da União, contrariando dispositivos constitucionais e comprometendo a plena implementação de uma política fiscal sustentável. Mesmo com os avanços trazidos pela recente publicação da LC nº 200, de 30 de agosto de 2023 (que instituiu o Regime Fiscal Sustentável – RFS), permanecem fragilidades operacionais, como a flexibilização das metas definidas, além da subutilização do potencial de planejamento de médio e longo prazo.

Este artigo examina criticamente a evolução das normas fiscais brasileiras, com foco no regime de metas de resultado primário e no controle da dívida pública, propondo reflexões de aprimoramento institucional que assegurem maior consistência entre planejamento, execução e sustentabilidade fiscal.

2. METAS FISCAIS

2.1. Breve contextualização histórica

A primeira década após a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 2024) foi marcada, do ponto de vista econômico, por um forte viés de combate à inflação, seguido por crises econômicas causadas pela própria reestruturação fiscal do país e por choques externos. Uma das respostas nesse período conturbado, a LRF (Brasil, 2025) estabeleceu normas para o planejamento, execução e controle das finanças públicas, visando à responsabilidade na gestão fiscal, o que representou um marco na gestão das finanças públicas brasileiras. O diploma legal nacional foi influenciado por legislações de países como Nova Zelândia (*Fiscal Responsiblity Act*), que implementaram reformas fiscais para promover transparência e responsabilidade na gestão pública. Essas reformas serviram de modelo para a criação de uma legislação brasileira que impusesse limites

e controles aos gastos públicos, visando à estabilidade econômica e à confiança dos investidores.

Não obstante essa influência, é importante levar em consideração diferenças sociais, políticas e geográficas entre os países, que incorporam um grau de complexidade diferente, para não dizer superior, à sua adoção em terras nacionais. Primeiro, a própria estrutura jurídica das nações é diferente: a Nova Zelândia, com suas raízes anglo-saxônicas, toma características da *Common Law*, sistema jurídico em que as normas são pouco codificadas e os precedentes judiciais são a fonte principal do direito; o Brasil, influenciado pelo direito romano, absorve traços da *Civil Law*, sistema em que as leis são a principal fonte do direito e as jurisprudências assumem papel subsidiário. Isso resulta em uma *Fiscal Responsibility Act* contendo diretrizes gerais e uma LRF permeada de regras específicas, muitas vezes até com limites numéricos. Ademais, a organização federativa brasileira, com seus milhares de entes subnacionais (entre estados e municípios) e sua dimensão e população continentais, pressupõe uma sofisticação maior de um sistema de controle das finanças públicas, se comparado à Nova Zelândia.

Historicamente, a publicação da LRF teve como gatilho inicial a reforma administrativa estabelecida pela Emenda Constitucional – EC nº 19, de 4 de junho de 1998. Ao contrário do que aparenta ser o senso comum, a publicação de uma lei de responsabilidade fiscal como medida de caráter estrutural "encomendada" pelo Fundo Monetário Internacional – FMI ocorreu posteriormente à exigência constitucional incluída pelo Congresso Nacional no art. 30 da então promulgada reforma administrativa[1] (Siqueira, 2006). Tempestivamente, em dezembro de 1998, o

1 EC nº 19/1998: Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163* da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.
*CF/1988 (texto vigente à época): Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
I - finanças públicas;
II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

Poder Executivo publicou anteprojeto da lei, abrindo processo inédito de consulta pública, sob coordenação do Ministério do Planejamento, o que rendeu milhares de sugestões da sociedade civil, entes federativos e especialistas. Tal processo culminou com o encaminhamento de projeto de lei complementar – PLP ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em abril de 1999[2].

Durante a tramitação legislativa, a proposta foi amplamente debatida e alterada no Congresso Nacional, sem descaracterizar seus princípios fundamentais de responsabilidade e transparência fiscal. Entre as principais mudanças promovidas pelos parlamentares, destacam-se a inclusão de regras sobre receitas públicas, a adoção da receita corrente líquida – RCL como base para os limites fiscais e a constituição do conselho de gestão fiscal. Entretanto, sua deliberação no parlamento, tal como ocorreu durante sua elaboração, não foi sem resistências: submissão aos interesses do sistema financeiro e do FMI, restrição à autonomia dos entes federados e dos Poderes e ameaça às políticas sociais foram alguns dos pontos levantados pelos opositores da medida. Apesar das críticas iniciais, a lei foi aprovada com expressivo apoio nas duas Casas e, posteriormente, teve sua constitucionalidade confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, com exceção de poucos dispositivos específicos.

2.2. O regime de metas fiscais na LRF

Entre as várias disposições inovadoras à época da publicação da LRF, e de especial interesse para este trabalho, destacam-se os dispositivos seguintes:

V - fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

2 PLP nº 18, de 1999, na Câmara dos Deputados, e, posteriormente, PLP nº 4, de 1999, no Senado Federal.

> **Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: [...]
> § 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.
> § 2º O Anexo conterá, ainda:
> I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
> II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
> III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
> IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
> a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
> b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
> V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. [...]
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. [...]

A prática de estabelecer metas fiscais, especialmente de superávit primário, foi adotada no Brasil a partir do final da década de 90 do século passado, no contexto do Programa de Estabilidade Fiscal. Referido programa foi apresentado pelo Governo em outubro de 1998, inaugurando

o tripé macroeconômico das metas de superávits primários, câmbio flutuante e metas de inflação. A consolidação do Plano Real e o controle inflacionário experimentado nos anos anteriores revelaram problemas estruturais antes mascarados por mecanismos informais de ajustes (imposto inflacionário, por exemplo), transparecendo a profundidade dos desequilíbrios fiscais acumulados naquela década. No que tange às metas de resultado primário, o primeiro grande marco normativo foi a Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – para o ano 2000), que previu, pela primeira vez, uma meta de resultado primário como parâmetro obrigatório da política fiscal[3].

Com a publicação da LRF, o regime de metas de resultado primário foi positivado de forma permanente e vinculante, conferindo-lhe *status* de lei complementar, com abrangência nacional e obrigatoriedade para todos os entes da Federação. Primeiro, o horizonte trienal para estabelecimento de metas de resultado primário, associado à avaliação do histórico recente das metas e à evidenciação de sua consistência com a política econômica nacional, conferiu à LRF um viés integrado no que diz respeito ao estabelecimento das metas fiscais. Ademais, o foco em importantes aspectos do orçamento público, tais como gastos previdenciários e tributários, buscou jogar luz sobre algumas rubricas que representam parcela significativa dos gastos públicos. Outrossim, ao prever que a LDO também contivesse um anexo de riscos fiscais, com avaliação sobre passivos contingentes e riscos que pudessem comprometer a gestão fiscal – e respectivas medidas mitigatórias –, a LRF incorporou um viés de planejamento e antecipação ao regime de metas fiscais.

Todavia, mesmo com esse modelo de governança, o histórico do cumprimento das metas tem demonstrado um cenário não tão otimista para o controle das contas públicas. Por razões de priorização de determinadas políticas públicas ou de conjuntura econômica, as metas de resultado

3 LDO 2000 (texto original): Art. 18. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2000 deverão levar em conta a obtenção de um superávit primário de, no mínimo, 2,7% (dois vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,6% (dois vírgula seis por cento) dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, constando em anexo à proposta do texto da lei a metodologia de apuração desses resultados.

primário foram ajustadas, ano após ano, seja por meio de atos normativos que alterassem a própria meta, seja por medidas que a abatessem determinadas despesas de seu cômputo, ou até mesmo lançando-se mão de ambos esses instrumentos (Luz, 2024). Em um período de dezoito anos, entre 1999 e 2016, foram sete anos com mudanças de meta e dez anos com abatimentos, o que leva a, descontando sobreposições, somente cinco anos em que a meta foi realmente cumprida sem ajuste, isto é, menos de 28% das metas definidas no período.

Além da própria frouxidão com que o cumprimento das metas tem sido tratado, observaram-se, nos últimos dez anos, déficits primários em 90% dos períodos, conforme se verificam na tabela a seguir:

Tabela 1 – Resultado primário do governo central 2015-2024, em R$ bilhões

Ano	Superávit (Déficit)
2015	(116,7)
2016	(159,5)
2017	(118,4)
2018	(116,2)
2019	(88,9)
2020	(745,3)
2021	(35,9)
2022	55,0
2023	(264,5)
2024	(45,4)

Fonte: Estatísticas Fiscais (Banco Central do Brasil, 2025)

A dificuldade de cumprimento das metas de resultado primário, aliada aos resultados negativos obtidos na última década, compromete a credibilidade da LRF, impondo dúvidas quanto à real efetividade de seus dispositivos.

2.3. A sofisticação incorporada pelo regime fiscal sustentável

Iniciar-se-ia ao final de 2022, no período de transição entre governos após as eleições majoritárias, uma ampla discussão relacionada às contas públicas, no âmbito do que ficou conhecido como a Proposta de Emenda à Constituição – PEC da Transição[4], o que levou à promulgação da EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Como contraponto à autorização concedida para ampliação de despesas fora do Teto de Gastos[5], a EC nº 126/2022 determinou expressamente que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar instituindo um novo regime fiscal[6], o que foi feito em 18 de abril de 2023[7]. É digno de nota que o projeto encaminhado pelo Governo atendeu apenas parcialmente o requisitado pelo art. 6º da EC nº 123/2022, ao deixar de dispor sobre a Regra de Ouro.

Após rápida tramitação nas duas Casas, foi publicada a LC nº 200/2023, que instituiu o RFS (Brasil, 2024a), reformulando aspectos centrais da LRF, especialmente no que se refere às metas de resultado primário. As inovações introduzidas pelo RFS representaram um necessário reforço normativo ao regime de metas fiscais brasileiro, desgastado após anos de medidas criativas tendentes a contornar suas regras. Destacam-se a seguir mudanças promovidas pelo RFS na LRF:

> LC nº 200/2023: Art. 11. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), passa a vigorar com as seguintes alterações:
>
> **"Art. 4º** .....

4 PEC nº 32/2022.

5 Instituído pela EC nº 95/2016.

6 EC nº 126/2022: Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

7 PLP nº 93/2023.

§ 2º .....

VI – 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.

.....

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;

II - o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

v - os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na lei complementar prevista no inciso VIII do *caput* do art. 163 da Constituição Federal e no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022;

VI - a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal.

§ 6º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão adotar, total ou parcialmente, no que couber, o disposto no § 5º deste artigo.

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social." (NR)"

"Art. 9º .....

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

..... " (NR)

O RFS promoveu alterações na LRF para fortalecer a lógica de controle das contas públicas a médio e longo prazos. As mudanças ampliaram o horizonte de metas fiscais de trienal para quadrienal, instituíram um marco fiscal de médio prazo, consolidaram o vínculo entre resultado primário e sustentabilidade da dívida pública (aspecto este que será detalhado posteriormente) e introduziram um intervalo de tolerância para as metas de resultado primário, para acomodar choques. Finalmente, reforçaram a responsabilidade fiscal dos demais Poderes e conectaram a avaliação de políticas públicas ao planejamento orçamentário, além de impedir a exclusão de despesas primárias das metas fiscais via LDO, buscando tornar o regime de metas fiscais menos sujeito a alterações casuísticas.

Além das alterações à LRF, o RFS, em seu próprio corpo, trouxe dispositivos que alteram de forma significativa o regime de metas fiscais, reforçando o horizonte quadrienal de planejamento e vinculando-o à sustentabilidade da dívida pública (art. 2º); estabelecendo punições pelo

descumprimento de metas, como a redução do crescimento permitido das despesas primárias (art. 5º) e a ampliação das restrições fiscais, incluindo vedações constitucionais (arts. 6º e 8º); instituindo limites à concessão de benefícios tributários e ao aumento real de despesas com pessoal (arts. 6º-A e 6º-B)[8] e prevendo excludentes de responsabilidade para gestores que adotarem medidas corretivas (art. 7º).

Ainda é cedo para aferir os efeitos dos novos dispositivos incluídos pelo RFS no regime de metas fiscais. Não obstante os avanços que se possam esperar, o primeiro ano de vigência desses se mostrou desafiador o suficiente para que uma ginástica fiscal fosse necessária para se cumprir a meta de déficit nulo estabelecida na LDO 2024. Durante as avaliações bimestrais daquele período, o Poder Executivo, amparado no § 3º do art. 5º do RFS[9], perseguiu o piso da banda de tolerância da meta de resultado primário, o que reduziu a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, mas consumiu toda margem de tolerância para absorção de choques fiscais não controláveis. Foi nesse contexto em que se fez necessário abater cerca de R$ 32 bilhões da meta de resultado primário (Brasil, 2025a), sendo a maior parte desse valor referente às despesas para enfrentamento da calamidade pública no Rio Grande do Sul, reconhecida por meio do Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024, e em conformidade com o inciso II do art. 65, da LRF. A insistência, pelo Governo, de realizar contingenciamentos baseados no piso da meta de resultado primário e de recorrer a mecanismos extraordinários para cumprir os objetivos por ele mesmo estabelecidos pode corroer a credibilidade do recém-instituído RFS, além de atuar contra o próprio Governo no longo prazo, ao prejudicar a solvência das finanças públicas.

8 Dispositivos incluídos no RFS pela LC nº 211, de 2024.

9 LC nº 200/2023: Art. 5º, § 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

Finalmente, avaliando-se os Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDOs para 2025 e para 2026, ambos sob a vigência do RFS, ainda se nota uma tendência de planejamento de curto prazo (um ano), embora existam projeções para o médio prazo (quatro anos). Primeiro, em ambos os – PLDOs, os resultados primários projetados se igualam ao centro das metas de resultado primário em todo o período, exceto para o ano em que vigerão as respectivas leis orçamentárias. Além disso, as metas de resultado primário convergem paulatinamente a um valor correspondente a 1,25% do PIB, valor que, sugere-se, permitiria a estabilização da trajetória crescente da dívida. Nada de errado haveria nesse planejamento, não fosse o fato de que, a partir de 2027, não estão autorizadas exclusões da meta referente aos precatórios – conforme decidido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047 (Brasil, 2024d, 2024c) – e de que as despesas discricionárias sofrerão forte compressão, resultando, inclusive, em rubrica negativa para 2029 (- R$ 43 bilhões)[10].

Tabela 2 – Resultado primário do governo central 2025-2029, em % PIB

	2025	2026	2027	2028	2029
PLDO 2025					
Projetado	0,09	0,25	0,50	1,00	
Centro da Meta	0	0,25	0,50	1,00	
PLDO 2026					
Projetado		0,28	0,50	1,00	1,25
Centro da Meta		0,25	0,50	1,00	1,25

Fonte: Anexo de Metas Fiscais PLDOs 2025 (Brasil, 2024b) e 2026 (Brasil, 2025b)

Em suma, por mais que se implementem regimes de metas fiscais mais sofisticados, ao fim e ao cabo são necessárias medidas de caráter

10 De acordo com a tabela 4 do Anexo de Metas Fiscais Anuais (Anexo IV.2) do PLDO 2026, constam os seguintes valores para as "Despesas Discricionárias Ordinárias do Poder Executivo" (rubrica IV.10.3.1). respectivamente para 2026, 2027, 2028 e 2029 (em R$ milhões): 164.155,8; 75.330,9; 9.991,0 e -42.946,1.

estrutural que corroborem um planejamento de longo prazo coerente, e, em última instância, que permitam a solvência das contas públicas.

3. SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA PÚBLICA

3.1. Os limites e condições no que tange à dívida pública na LRF

Desde a promulgação da CF/1988, a disciplina da dívida pública federal vem sendo estruturada de forma gradual, combinando diretrizes constitucionais e legislação infraconstitucional. Especialmente no que diz respeito à União, a Carta Magna conferiu ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre dívida pública (art. 48, inc. II) e montante da dívida mobiliária federal (art. 48, inc. XIV) e ao Senado, por proposta do Presidente da República, a competência para fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios (art. 52, inc. VI). A Constituição, na data de sua promulgação, também previu a edição de lei complementar sobre finanças públicas (art. 163), incluindo dispositivos sobre dívida pública externa e interna (inciso II) e sobre emissão e resgate de títulos (inciso IV). Como é de se esperar, a própria Constituição, enquanto Lei Maior, não se imiscuiu em aspectos operacionais, tais como a imposição de limites quantitativos à dívida, delegando esse papel à legislação infraconstitucional.

Nesse contexto, a LRF deu um passo importante, ao positivar definições relacionadas à dívida pública (art. 29), estabelecer prazo para a apresentação de propostas para limites globais (art. 30) e definir parâmetros de recondução da dívida aos limites, caso ultrapassados (art. 31). De especial interesse para nossa análise, transcrevemos parcialmente o art. 30:

> LC nº 101/2000: Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:
> I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que

> estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;
> II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo. [...]

O Presidente da República cumpriu tempestivamente a exigência do inciso I ao encaminhar ao Senado Federal, em 3 de agosto de 2000, a Mensagem – MSF nº 154/2000, contendo propostas de limites globais para a dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Se, por um lado, o Senado Federal deliberou sobre os limites para os estados, o Distrito Federal e os municípios, a deliberação sobre o limite global para a dívida consolidada da União, por outro lado, não foi concluída, o que levou ao arquivamento, em 2018, do Projeto de Resolução do Senado Federal – PRS nº 84, de 2007, que estabelecia o limite de 3,5 vezes a RCL para o montante da dívida líquida consolidada da União. No que tange à exigência do inciso II, cenário similar foi observado: o Projeto de Lei – PL nº 3.431, de 2000[11], que estabelecia o limite de 6,5 vezes a RCL para o montante da dívida pública mobiliária da União, fora tempestivamente apresentado pela Presidência da República, mas, após diversas etapas de tramitação, foi definitivamente arquivado em 2014. O quadro a seguir resume o ciclo de vida das proposições em tela:

11 Posteriormente renumerado no Senado Federal (Projeto de Lei da Câmara – PLC – nº 54, de 2009).

Quadro 1 – Ciclo de vida das proposições tratadas no art. 30 da LRF relacionadas à União

Proposição Executivo	Proposição Câmara	Proposição Senado	Objeto	Observações	Resultado
MSF nº 154, de 2000	-	PRS nº 84, de 2007	Limite da dívida consolidada da União	Limite proposto: 350% da RCL	Arquivado em 2018
PL nº 3.431, de 2000	PL nº 3.431, de 2000	PLC nº 54, de 2009	Limite da dívida mobiliária federal	Limite proposto: 650% da RCL	Arquivado em 2014

Fonte: elaboração própria.

Atualmente, 25 anos após a publicação da LRF, o panorama, no tocante à definição de parâmetros para controle da dívida pública, não se mostra promissor. A ausência da definição de limites à dívida consolidada e mobiliária da União, que já ensejou interpretações tendentes a classificá-la como omissão inconstitucional (Pinto; Afonso; Porto, 2019), não pode ser ignorada, ainda mais em cenário de déficits sucessivos e trajetória crescente da dívida pública.

3.2. A positivação da sustentabilidade da dívida pública

Sem limites legais para os níveis de endividamento, a condução da dívida pública nacional ficou a cargo do Poder Executivo mediante atos normativos infralegais[12]. Nesse contexto, impulsionados pelos sucessivos déficits fiscais a partir de 2014 e motivados pela crise econômica decorrente da pandemia de Covid-19, agentes políticos deliberaram a respeito de um conjunto de PECs que levaram à promulgação da EC nº 109, de 15

12 Portaria STN/MF nº 559, de 5 de abril de 2024, e outras que a antecederam.

de março de 2021, da qual se extraem os artigos abaixo, relevantes para a discussão em tela:

> EC nº 109/2021: Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]
> **Art. 163.** .....
> VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:
> a) indicadores de sua apuração;
> b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
> c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
> d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
> e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.
> Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do *caput* deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.
> **Art. 164-A.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do *caput* do art. 163 desta Constituição.
> Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.
> **Art. 165.** .....
> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...]

Ao analisarmos o inciso VIII incluído no art. 163, notamos um dispositivo que confere densidade normativa à noção de sustentabilidade fiscal. Primeiro, o detalhamento dos indicadores de apuração da dívida permite a padronização e a comparabilidade das informações fiscais. Ademais, a exigência de compatibilização dos resultados fiscais com a trajetória da dívida reforça a lógica intertemporal da responsabilidade fiscal, em consonância com os fundamentos já estabelecidos pela LRF. Além disso, a determinação de que a dívida pública deve convergir para limites legais previamente definidos impõe ao planejamento fiscal uma função estratégica de longo prazo. Já a aplicação de medidas de ajuste, suspensões e vedações materializa consequências concretas no caso de desvios, sugerindo inclusive a aplicação de mecanismos de ajuste fiscal constantes do art. 167-A. Por fim, ao prever o planejamento de alienação de ativos públicos como instrumento legítimo de gestão da dívida, a EC nº 109/2021 introduz a noção de gestão patrimonial estratégica no ordenamento jurídico como alternativa à compressão de despesas ou aumento de receitas tributárias.

Com a inclusão do art. 164-A, a condução da dívida pública a níveis sustentáveis passou a ter *status* principiológico constitucional. Ao estabelecer que lei complementar dispusesse sobre o assunto, em um nível de detalhe inexistente até então, e ao conceder às leis orçamentárias, especialmente à LDO (ao reescrever o § 2º do art. 165), a responsabilidade de trazer a sustentabilidade da dívida como questão central, a EC nº 109/2021 inaugura um novo estágio no regime jurídico das finanças públicas brasileiras. As metas fiscais e o endividamento deixam de ser apenas instrumentos legais de curto prazo e passam a se vincular diretamente à preservação da solvência do Estado – princípio agora dotado de estatura constitucional.

A publicação do RFS, cujo fundamento foi, entre outros, o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, não só modificou a LRF substancialmente, como vimos anteriormente, como também dispôs, em seu próprio corpo, a respeito do manejo da dívida pública:

LC nº 200/2023: Art. 1º Fica instituído 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. [...]

§ 2º A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

§ 3º Integram o conjunto de medidas de ajuste fiscal a obtenção de resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas.

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

> § 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).
> § 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

Da leitura dos dispositivos anteriores, é questionável se o RFS, na qualidade da lei complementar sobre finanças públicas de que trata do inciso VIII do art. 163 da CF/1988, cumpriu seu papel na integralidade. Primeiro, da leitura associada dos dispositivos relacionados à dívida pública na CF/1988, na LRF e no RFS, percebe-se um fluxo inusitado: o RFS, em seu art. 2º, § 2º, subdelegou à LDO o que a CF/1988, em seu art. 163, inc. VIII, alíneas *a* a *c*, delegou ao RFS, ou seja, o RFS subdelega a uma lei ordinária (e, para piorar, transitória) atribuições que a CF/1988 delegou a uma lei complementar. Quanto a medidas de ajuste, suspensão e vedações (art. 163, inc. VIII, alínea *d*), é possível interpretar que foram abarcadas pelo § 3º do art. 1º, o qual, todavia, não lança mão de parâmetros quantitativos. Por fim, não parece ter sido dada atenção ao planejamento de alienação de ativos, com vistas à redução do montante da dívida (art. 163, inc. VIII, alínea *e*).

Além das discussões formais, é importante verificar se os PLDOs sob vigência do RFS têm cumprido materialmente os ditames constitucionais e infraconstitucionais relacionados ao endividamento público. Nessa toada, a tabela e o gráfico a seguir mostram a trajetória decenal da Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG conforme projetado pelos PLDOs 2025 e 2026:

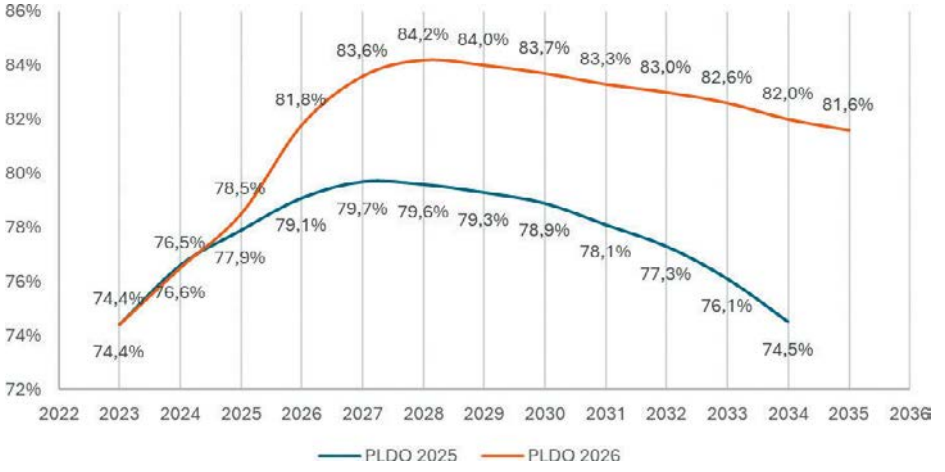
Tabela 3 – Trajetória da DBGG 2023-2035, em % PIB[13]

Ano	PLDO 2025	PLDO 2026
2023	74,4	
2024	76,6	76,5
2025	77,9	78,5
2026	79,1	81,8
2027	79,7	83,6
2028	79,6	84,2
2029	79,3	84,0
2020	78,9	83,7
2031	78,1	83,3
2032	77,3	83,0
2033	76,1	82,6
2034	74,5	82,0
2035	-	81,6

Fonte: Anexo de Metas Fiscais PLDOs 2025 (Brasil, 2024b) e 2026 (Brasil, 2025b)

13 Para cada PLDO, o valor de dois anos anteriores corresponde ao apurado, o valor de um ano anterior corresponde à respectiva lei orçamentária daquele ano e os restantes correspondem à projeção decenal em si.

Gráfico 1 – Trajetória da DBGG 2023-2035, em % PIB



Fonte: Anexo de Metas Fiscais PLDOs 2025 (Brasil, 2024b) e 2026 (Brasil, 2025b)

A evolução da DBGG depende de diversos fatores, que podem ser segmentados em duas categorias: resultados primários (juros pagos) e taxa de juros implícita (custo da dívida). Para as projeções do PLDO 2026[14], o Poder Executivo considerou a obtenção de superávits primários em 1,25% do PIB a partir de 2029, condicionados "à implementação de reformas fiscais ao longo do horizonte de análise", ressaltando-se "a importância do aprofundamento das medidas de revisão de gastos públicos e medidas de incremento de receitas públicas", nos termos de seu Anexo IV.3. Estranha-se que essas projeções, em níveis tão otimistas, não venham acompanhadas de propostas concretas para as tais reformas fiscais que serão necessárias. Além disso, projetou-se uma taxa de juros implícita com a convergência de parâmetros macroeconômicos no horizonte decenal, a saber: Selic média a 6,4%, IPCA a 3,0%; crescimento do PIB real a 3,0% e dólar a R$ 6,30. Por óbvio, o cenário macroeconômico depende de fatores externos, que levarão a revisões anuais das projeções do endividamento do Estado.

14 Essas informações não constaram do PLDO 2025.

Atendo-nos aos dados compilados, constata-se que, para o primeiro ano em que o processo orçamentário já se encontrava sob as regras do RFS, a DBGG apurada em 2025, correspondente a 2024 (76,5% do PIB), se manteve dentro do valor da DBGG prevista na lei orçamentária de 2024 (76,6% do PIB). No entanto, com o PLDO 2026, percebe-se uma clara degradação da DBGG, com valores previstos em níveis até 7.5 p.p superiores ao projetado pelo PLDO 2025 ao longo do horizonte decenal. Ademais, o prazo em que se previa a estabilização da dívida pública foi postergado em um ano no PLDO 2026, ocorrendo agora em 2029, e não mais em 2028, como previa o PLDO 2025, ainda que ambos representem a estabilização da dívida em horizonte quadrienal. Tal tendência de prorrogação do prazo de estabilização da dívida ano após ano pode, por si só, gerar questionamentos sobre a eficácia da persecução da estabilidade da dívida pública enquanto parâmetro de controle.

3.3. Uma abordagem ampliada da sustentabilidade da dívida pública

Preliminarmente, é importante esclarecer algumas definições, dada a miríade de termos qualificadores da dívida pública utilizados nos anos recentes. Em primeiro lugar, a EC nº 109/2021 abordou o conceito genérico, principiológico, de sustentabilidade da dívida, sem, no entanto, defini-lo em detalhes (art. 163, inc. VIII). Segundo, indicou que sua trajetória deveria convergir ao limite do montante da dívida definido em legislação (art. 163, inc. VIII, alínea *c*). Ou seja, em nível constitucional, a preocupação foi a elevação da sustentabilidade da dívida a princípio constitucional e a definição de que o montante da dívida deveria ser controlado. A seu turno, o RFS foi além, definindo o conceito compatibilidade das metas de resultado primário com a sustentabilidade da dívida, como aquele em que a relação DBGG/PIB se estabiliza (art. 2º, § 1º). O curto período de vigência do RFS não nos permite tirar conclusões significativas, mas fica claro que a mera definição de que a trajetória da dívida deve ser estável pode levar a um processo de prorrogação indefinida da obtenção de tal estabilidade, quando não se estabelecem outros parâmetros de controle. Para tanto, exploraremos alguns critérios que

poderiam servir de referência para a correção de desvios que prejudiquem a solvência do Estado.

É notório que a EC nº 109/2021, ao incluir o inciso VIII, alínea *c*, ao art. 163 da CF/1988, reforçou o que o art. 30 da LRF já tinha almejado definir: o fato de que deve haver limite ao montante da dívida pública. Dada a omissão em delimitar tal parâmetro, vemos, novamente, importante lacuna a ser preenchida. Além disso, cabe questionar se a busca por uma trajetória de convergência a determinado montante, em busca da estabilidade da dívida pública, não deveria ser associada à recondução aos limites, caso ultrapassados. Caberia, inclusive, refletir sobre um incentivo a uma trajetória de queda da dívida, mesmo após reestabelecido seu montante ao limite da legislação (Salviano *et al.*, 2022). Naturalmente, o montante de endividamento é importante: a estabilidade em um nível de 85% do PIB atende tanto quanto a estabilidade a um nível de 30% ou a um nível de 160%? Além da definição apropriada de montante da dívida, sua composição desempenha papel relevante: a estabilidade com prazo médio de vencimento da dívida pública em um ano atende tanto quanto a estabilidade com prazo médio de vencimento em seis anos? Em suma, a convergência a um montante é sim parâmetro necessário, mas não nos parece ser suficiente para garantir a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas.

Com vistas a subsidiar o debate público, minutamos um projeto de lei complementar, sugerindo parâmetros de referência que possibilitem atingir não só resultados quantitativos (montante e tendência de trajetória), mas também qualitativos (prazo de vencimento), no tocante à sustentabilidade da dívida pública da União. Tal minuta leva em consideração aspectos abordados ao longo deste artigo e não pretende esgotar o assunto, mas trazê-lo ao debate público.

4. CONCLUSÃO

A análise da trajetória normativa da responsabilidade fiscal no Brasil, desde a promulgação da LRF até a instituição do RFS, revela avanços importantes no que diz respeito à transparência, previsibilidade e vinculação entre metas fiscais e controle da dívida pública. Entretanto, a persistente ausência de limites legais para o montante das dívidas consolidada e mobiliária da União e a fragilidade das metas fiscais diante de frequentes flexibilizações comprometem a credibilidade do arcabouço vigente.

A elevação da sustentabilidade da dívida pública ao *status* de princípio constitucional, promovida pela EC nº 109/2021, representa um marco relevante, mas ainda demanda legislação robusta e coerente com os dispositivos constitucionais. A lei complementar que instituiu o RFS, embora tenha avançado em vincular metas fiscais à estabilização da relação DBGG/PIB, ainda falha em disciplinar, com precisão normativa, parâmetros quantitativos e qualitativos para endividamento e instrumentos de correção em caso de desvios.

O presente estudo sustenta que a consolidação de um regime fiscal sólido exige a definição clara de metas de resultado primário compatíveis com a trajetória da dívida, limites explícitos ao endividamento da União e critérios objetivos de recondução fiscal. Apenas com a convergência entre regras bem definidas, mecanismos de *enforcement* e responsabilidade institucional será possível assegurar a solvência do Estado brasileiro e a confiança de seus cidadãos e credores.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas fiscais.** Brasília, DF: BC, 2025. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais?ano=2025. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Institui 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). Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Resultado do Tesouro Nacional:** dezembro 2024. Brasília, DF: STN, jan. 2025a. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:24521. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/

planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025#a. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026.** Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#pldo. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7047.** Relator: Min. Luiz Fux, julgada em 1º dez. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2024c]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363745997&ext=.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7064.** Relator: Min. Luiz Fux, julgada em 1º dez. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2024d]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15363746011&ext=.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

LUZ, Flávio Diogo. Metas e tetos de gastos: o que aprendemos? *In:* Ensaios sobre o orçamento público. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. p. 199-228.

PINTO, Élida Graziane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Khaled. Limites à dívida consolidada e mobiliária da União: um estudo acerca da inconstitucionalidade por omissão na falta de fixação do seu regime jurídico. *In:* CONTI, José Maurício (coord.). **Dívida pública.** São Paulo: Editora Edgard Bluecher, 2019. p. 583-606. (Série direito financeiro).

SALVIANO, Cecília de Souza **et al. Reforma do arcabouço de regras fiscais brasileiro:** reforçando o limite de despesa e o planejamento fiscal. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. (Textos para discussão, n. 35).

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (org.). **Reforma do Estado, responsabilidade fiscal e metas de inflação:** lições da experiência da Nova Zelândia. Brasília, DF: IPEA, 2006.

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, para estabelecer parâmetros para o controle do endividamento da União, com vistas a perseguir a sustentabilidade da dívida pública.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, em atendimento ao que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição;

II - Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo;

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput*, e suas alterações, conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida ou bruta, do governo central ou geral, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.
§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida ou do produto interno bruto, constituindo limites máximos.
§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.
§ 6º A proposta referida no inciso II do *caput*, e suas alterações, demonstrará a estratégia relativa ao prazo de vencimento da dívida mobiliária, especificando:
I – indicadores de sua apuração;
II – limites inferiores e superiores, em anos, para o prazo de vencimento médio.
Art. 2º No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao Congresso Nacional projeto de lei complementar em atendimento ao art. 163, inciso VIII, alíneas *a* a *e* da Constituição Federal.
§ 1º A proposta referida no *caput* conterá detalhamento da trajetória de convergência do montante da dívida com os limites, evidenciando a parcela referente à contribuição dos resultados primários e a referente à contribuição das taxas de juros implícitas.
§ 2º As medidas de ajuste, suspensões e vedações previstas na alínea *d* do inciso VIII do art. 163 da Constituição Federal deverão promover a recondução do montante da dívida consolidada da União e do montante e prazo de vencimento da dívida mobiliária federal aos respectivos limites.
Art. 3º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 4º .....
.....
§ 5º .....
.....

III - o efeito esperado e a compatibilidade para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

..... " (NR)

"Art. 29. .....

.....

VI – dívida bruta do governo geral: abrange o total dos débitos de responsabilidade do Governo Federal, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo, incluídas as operações compromissadas realizadas pelo Banco Central com títulos públicos;

VII – dívida líquida do governo geral: corresponde ao balanceamento entre as dívidas e os créditos do Governo Federal, incluída a Previdência Social, dos governos estaduais e dos governos municipais, junto ao sistema financeiro público e privado, setor privado não financeiro e resto do mundo;

VIII – dívida líquida do setor público: corresponde ao balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro, entendido como as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras, além dos fundos públicos que não possuem característica de intermediários financeiros, e do Banco Central, apurados pelo critério de competência;

XIX – sustentabilidade da dívida: qualidade do endividamento público que obedece a parâmetros de limites para o montante e para o prazo de vencimento e a tendência de trajetória consistentes com a solvência do Estado.

..... " (NR)

"Art. 31. Se a dívida consolidada de um estado ou município ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

.....

§ 3º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária dos estados e municípios e das operações de crédito internas e externas.

....." (NR)

"Art. 31-A. Se a dívida consolidada da União ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, ficam vedadas à União:

I - a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária; e

II - a programação de crescimento anual real do montante das despesas primárias a que se refere o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 20 de agosto de 2023, acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º daquela lei;

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, a União corrigirá os limites individualizados a que se refere o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, de acordo com o disposto no art. 4º, sem o acréscimo disposto no art. 5º daquela lei.

§ 3º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites do montante e dos prazos de vencimento da dívida mobiliária federal.

§ 4º Ausente a condição do *caput* e respeitado o § 1º do art. 9º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, se a dívida consolidada da União assumir trajetória de tendência decrescente, será permitida, no ano subsequente, a ampliação das dotações orçamentárias de que trata o *caput* do art. 9º, no montante de

até 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB do exercício anterior.

§ 5º Para os fins do § 4º, considera-se trajetória decrescente da dívida consolidada aquela cujo limite percentual tenha se reduzido, cumulativamente, em pelo menos 1 (um) ponto percentual ao longo de 3 (três) quadrimestres consecutivos."

Art. 4º Revoga-se o § 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

PARA ALÉM DA DISCIPLINA MACROFISCAL: ASPECTOS (ESQUECIDOS) DE EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE DO GASTO PÚBLICO PRESENTES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Resumo

Este capítulo apresenta três pontos em que as disposições da LRF sobre eficiência na gestão pública não encontraram cumprimento eficaz: enfrentamento às obras inacabadas e paralisadas; aplicação de recursos orçamentários em bens concedidos à iniciativa privada; e critérios de seleção de beneficiários de transferências. A relevância desses pontos se assenta no fato de que a responsabilidade fiscal não se realiza à revelia da capacidade de priorização do uso do espaço fiscal, nem da eficiência técnica no processo de produção das entregas. Tais aspectos, porém, não foram desenvolvidos na LRF, nem aplicados de forma tal que tivessem seu conteúdo materializado na prática administrativa, perdendo-se a oportunidade de aperfeiçoar a gestão pública nos temas de que tratam. O texto discute possíveis soluções legislativas para a concretização da intenção original do legislador e apresenta minuta de projeto de lei complementar contendo modificação da LRF para a implementação das soluções propostas no texto.

Palavras-chave: eficiência alocativa; obras paralisadas; concessões; transferências.

1. INTRODUÇÃO

Os três objetivos básicos de qualquer sistema de gestão das despesas públicas podem ser identificados como a obtenção de disciplina fiscal agregada, a priorização das despesas entre programas e projetos segundo as estratégias de governo, e a promoção de eficiência técnica (obtenção de produtos ao menor custo possível) no uso dos recursos alocados (Campos; Pradham, 1996, p. 3-4).

Embora possam ser tratados como objetivos autônomos, para fins de formulação de problemas, construção de conhecimentos e desenho de soluções, constituem princípio de funcionamento de qualquer sistema em que todos os fenômenos nele manifestos se mostrem, em maior ou menor medida, inter-relacionados (Meadows, 2008). Na presente discussão, implica reconhecer que a responsabilidade fiscal não se realiza à revelia da capacidade de priorização do uso do espaço fiscal, nem da eficiência técnica no processo de produção das entregas.

O objetivo traçado para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos agentes políticos que a promoveram, dentro de um projeto de reestruturação institucional das finanças públicas, foi, sem dúvida alguma, o de ser uma ferramenta de controle fiscal agregado (Afonso; Araújo, 2014; Leite, 2005), objetivo esse que, mesmo em abordagem autônoma, foi cumprido de modo muito parcial, conforme se discute no capítulo seguinte desta publicação[1].

Isso posto, alguns elementos dos demais objetivos (priorização estratégica e eficiência alocativa) chegaram a ser tratados em pontos específicos da LRF, por meio de disposições sobre gestão patrimonial e preservação do patrimônio público. Essa temática, evidentemente, guarda plena coerência com o princípio geral de "responsabilidade na gestão fiscal" que preside a LRF, e é de grande contribuição potencial ao ordenamento das finanças públicas do país, pelo impacto que o custo-efetividade da despesa exerce sobre o esforço de otimização do uso do espaço fiscal. Infelizmente, tais dispositivos não foram desenvolvidos nem aplicados

1 O tema é tratado no capítulo "Missão, visão e efetividade da LRF: o que ficou de fora da disciplina fiscal?"

de forma tal que tivessem seu conteúdo materializado na prática administrativa, perdendo-se a oportunidade de aperfeiçoar a gestão pública nos temas de que tratam.

Este capítulo apresenta os três pontos principais em que as disposições da LRF sobre eficiência na gestão pública não encontraram cumprimento eficaz, e discute possíveis soluções legislativas para a concretização da intenção original do legislador. As observações são acompanhadas de anexo com projeto de lei complementar de modificação da LRF para a implementação das soluções propostas no texto.

2. PRIORIZAÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTOS E OBRAS: ENFRENTAMENTO ÀS OBRAS INACABADAS E PARALISADAS

Dentro do capítulo voltado à preservação do patrimônio público, o art. 45 da LRF traz regra que contempla medida de simples bom senso para qualquer administrador: somente aplicar recursos em obras novas quando se tiverem cobertas as necessidades de manutenção do patrimônio existente e de continuidade das obras em andamento:

> **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.

Esta disposição assume forma genérica, como norma jurídica programática, princípio básico a ser cumprido pelo administrador. Talvez por adotar a premissa de que essa conduta deveria ser um parâmetro autoevidente da ação de qualquer gestor público, o legislador não desenvolveu parâmetros operacionais para regular o seu cumprimento e

comprovar a conformidade da ação administrativa, nem sanções para o caso de que tal princípio fosse ignorado. Essa premissa revelou-se equivocada: a realidade da administração pública em todos os níveis é, ao contrário, o abandono desse princípio básico, com a repetida abertura de novas frentes de obras consumindo os orçamentos, enquanto empreendimentos já iniciados eram destituídos dos recursos necessários para a sua conclusão, permanecendo como "esqueletos" de obras inacabadas.

As evidências são fartas e incontestáveis: no orçamento federal, o Tribunal de Contas da União registra no seu Acórdão nº 2.600/2024-TCU-Plenário (itens 18, 29 e 52-54 do Voto) que, em 2024, encontravam-se contabilizadas 11.941 obras paralisadas no país (o que significa que "a cada dois empreendimentos contratados com recursos federais, um encontra-se paralisado"[2]). Não se trata apenas de um estoque acumulado, mas de um problema que continua sendo gerado a cada exercício: na mesma fiscalização, o TCU aponta que 2.180 obras que estavam em plena execução em 2023 foram interrompidas em 2024. De forma ainda mais direta, ao examinar precisamente "indícios de descumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)", o Tribunal relata naquela assentada que

> 53. O objetivo do dispositivo da LRF é justamente evitar que novos contratos sejam iniciados sem que os compromissos já assumidos estejam adequadamente atendidos.
> 54. Porém, existem indícios que esse dispositivo legal não esteja sendo atendido pela administração pública. Paradoxalmente, mesmo enfrentando escassez de recursos, os órgãos setoriais continuam a firmar compromissos para novos projetos, o que agrava ainda mais as dificuldades para cumprir as obrigações previamente assumidas.

2 Um histórico dos levantamentos sobre obras inacabadas realizados no país pode ser encontrado em relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Brasil, 2017).

E não há dúvidas sobre o impacto do "motivo orçamentário" (escassez de recursos decorrente da escolha por financiar novas obras em detrimento daquelas em andamento) para a paralisação de obras no país: levantamento realizado no Acórdão 1.188/2007-TCU-Plenário, apontou que a causa de paralisação de 160 dentre 300 obras federais de grande porte (ou seja, mais de 50%) foi precisamente o "Fluxo orçamentário/financeiro"[3]. Por sua vez, o Acórdão nº 1.079/2019-TCU-Plenário (item 25 do Voto) traz um levantamento feito em 2019 nos dados acumulados dos empreendimentos do PAC (a alegada prioridade de investimento do governo federal durante um longo período[4]) que revela ter sido a insuficiência orçamentária/financeira o motivo de paralisação de 10% das obras, as quais representavam 48% dos recursos totais aplicados. Ou seja, os principais prejudicados pela falta de priorização financeira são exatamente as obras de grande porte.

Já no âmbito da educação, o Acórdão nº 2.371/2023-TCU-Plenário (item 9.4.1) notificou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pela utilização de seus recursos para custear obras novas, "em detrimento do pagamento de obrigações relacionadas às obras repactuadas e em execução, em afronta ao art. 45 da Lei Complementar nº 101/2000". E nem se pode alegar que as evidências estão restritas ao governo federal: o já citado o Acórdão nº 1.079/2019-TCU-Plenário (itens 181-182 do Relatório) informa que a "falha na contrapartida por parte dos tomadores de recursos" é uma relevante causa de paralisação de obras, pois "rotineiramente

3 O levantamento incluiu 400 obras inconclusas sob responsabilidade de sete ministérios e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), consideradas as entidades do Poder Executivo que tivessem uma maior concentração de obras, das quais 130 eram executadas diretamente pela União e as outras 270 por estados e municípios, mediante recursos federais transferidos. A indicação de 300 obras para a proporção de paralisação deve-se a que 100 dentre as 400 obras informadas tiveram o registro de "motivo não informado".

4 O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que vigorou entre de 2007 a 2016 nas versões de PAC 1 e PAC 2, foi declaradamente a carteira prioritária de investimentos do governo federal no período e, não obstante esse *status*, apresentou acúmulos crescentes de restos a pagar, atrasos no cronograma e paralisação dos empreendimentos.

as obras são paralisadas devido à indisponibilidade de recursos do ente tomador para honrar a contrapartida prevista".[5]

Por outro lado, existe pouca ou nenhuma informação sistematizada sobre a extensão dos gastos em manutenção do patrimônio público e da infraestrutura de bens públicos em geral. Embora esse fenômeno não seja restrito ao caso brasileiro, recordemos que a Constituição Federal, ao dispor sobre o Plano Plurianual, comandou o tratamento das despesas de capital e das despesas "delas decorrentes". A negligência ao mando constitucional tem-se manifestado em um processo decisório que passa ao largo dos efeitos sobre o crescimento econômico que a literatura já identifica para a correta proporção entre investimento "novo" e manutenção do estoque de capital público já existente (Kalaitzidakis; Kalyvitis, 2005). O que se tem até hoje são levantamentos ocasionais apontando a precariedade de manutenção de alguns segmentos da infraestrutura nacional, como as rodovias ou a infraestrutura de estocagem de rejeitos de material nuclear, que se encontra estrangulada e próxima a níveis críticos de segurança (Acórdão nº 898/2024-TCU-Plenário). No caso das rodovias, a maior parte da extensão (67,0%) foi classificada pela pesquisa de campo da organização patronal de transportadores como "péssimas", "ruins" ou "regulares", neste último caso "à beira de uma deterioração mais severa, exigindo manutenção urgente para evitar seu agravamento" (Confederação Nacional do Transporte, 2024, p. 86).

Esta realidade torna-se mais compreensível quando se coteja o princípio geral programático de boa gestão com a estrutura de incentivos e restrições dos tomadores de decisões alocativas (tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Executivo), nas circunstâncias concretas da política brasileira. Sendo o brasileiro um dos sistemas políticos que mais geram incentivos ao cultivo do voto pessoal no candidato em detrimento da

5 Também existem levantamentos dos órgãos de controle estaduais (Paraná, 2012; São Paulo, 2021) que apontam no mesmo sentido. Esses casos revelam outra dimensão do problema da eficiência alocativa: a coordenação das decisões de investimento entre esferas de governo, e sua regulamentação em lei. Embora imperativas no contexto fortemente federativo do Estado brasileiro, têm recebido parca atenção no processo de governança das finanças públicas.

"marca" partidária (Carey; Shugart, 1995; Mainwaring, 1991), e sendo significativa a parcela dessa estratégia que se baseia nos atributos de paroquialismo e distributivismo no direcionamento de recursos e obras a distritos geograficamente localizados, em busca de visibilidade eleitoral (*credit claiming*) para o político que alega ser por ele responsável (Ames; Pereira; Rennó, 2011; Bittencourt, 2019, p. 28; Carvalho, 2003[6]), o incentivo aos agentes que decidem a alocação de recursos[7] é o de divulgar o máximo possível de entregas de bens *pork barrel* (assim chamados aqueles bens de abrangência geográfica limitada e pulverizada, e individualizados de forma a serem associados a determinado político na visão dos eleitores, e com custos não perceptíveis diretamente pelo público beneficiado[8]). Dentro dessa lógica, faz sentido "inaugurar" muitas pedras fundamentais que possam suscitar identificação de mais transferências e benefícios localizados com o agente em questão, em lugar de usar os mesmos recursos para concluir obras iniciadas, mesmo aquelas a ele associadas em momento anterior[9].

---

6 Para uma visão conceitual da lógica da conexão eleitoral distributivista, cf. Mayhew, 1974.

7 Embora a abordagem clássica da conexão distributivista tenha sido desenvolvida para as eleições legislativas norte-americanas (Mayhew, 1974) e tenha sido aplicada originalmente no Brasil também para o voto legislativo (Carvalho, 2003), a inter-relação entre as posições legislativas federal e estadual e os executivos subnacionais (estados e municípios) é característica indissociável das carreiras políticas no sistema brasileiro (Samuels, 2003), pelo que os incentivos distributivistas aplicar-se-ão com a mesma intensidade quando o agente político ocupar cargo executivo. Desta forma, o argumento aqui desenvolvido aplica-se tanto às decisões parlamentares (ex: apresentação e aprovação de emendas) quanto às decisões alocativas no âmbito dos órgãos do Executivo, na exata medida em que ambos são dirigidos por agentes políticos.

8 "First, benefits are conferred on a specific geographical constituency small enough to allow a single congressman to be recognized as the benefactor. Second, benefits are given out in such a fashion as to lead constituents to believe that the congressman had a hand in the allocation. Third, costs resulting from the project are widely diffused or otherwise obscured from taxpayer notice" (Ellwood; Patashnick, 1993, p. 23).

9 O raciocínio relativo à inconsistência entre a estrutura de incentivo dos decisores e a intenção da LRF permanece robusto mesmo se considerada a corrente minoritária na literatura que atribui a motivação central para a pulverização de recursos em obras locais a fluxos financeiros irregulares a elas associados (Armijo; Rhodes, 2017; Campos,

Tais características específicas da política brasileira somam-se a outros fatores identificados na literatura como causas amplamente disseminadas de abandono e não conclusão de projetos de investimento em economias em desenvolvimento (Williams, 2017), tais como a dificuldade dos mecanismos institucionais de decisão coletiva em assegurar acordos intertemporais entre os agentes decisores (*logrolling*), fazendo com que a opção de iniciar e terminar um projeto, para só então iniciar outro, seja rejeitada pelos beneficiários potenciais do projeto diferido. Isso porque os decisores têm a capacidade de: (i) forçar a alocação de parte do fundo público para o início de seus projetos tanto nos períodos de definição quanto nos de execução dos recursos alocados a projetos originalmente prioritários;[10] (ii) arquitetar, com um administrador incumbente, a suspensão deliberada da execução de determinado projeto relevante antes das eleições, na expectativa de se mostrar perante os eleitores como agente mais capaz e interessado em sua conclusão do que o candidato oponente; ou, ainda, (iii) prometer e iniciar projetos de baixo retorno total social ou econômico, mas que beneficiam de forma pronunciada segmentos de eleitores ou partes interessadas (*stakeholders*) mais proclives a votar em um determinado político, à custa da coletividade mais ampla, criando assim uma atratividade diferencial em favor desse político *vis-à-vis* outros competidores dentro do eleitorado relevante para suas ambições (Robinson; Torvik, 2005).

Em síntese, todos os incentivos alocativos postos aos agentes políticos decisores são favoráveis à dispersão de recursos em inúmeras frentes de obras novas, deixando a descoberto a continuidade dos empreendimentos em andamento e a manutenção dos já existentes. Por isso, a simples enunciação retórica de um princípio geral de boa conduta é, com toda

---

2012; Carazza, 2024; Samuels, 2002; Sobjak, 2018; Sodré; Alves, 2010; Williams, 2017, p. 8).

10 O que leva a que a disputa por recursos se dê não apenas na hora da alocação orçamentária, mas também a cada momento de pagamento periódico dos serviços prestados em cada projeto (o que aumenta a possibilidade de paralisação por abandono das obras por parte dos empreiteiros que não são pagos nos cronogramas contratuais), e eleva os custos fixos em função da redução do ritmo das obras (mesmo que os pagamentos sejam feitos tempestivamente).

probabilidade, insuficiente para induzir os tomadores de decisão a segui-los, sob as circunstâncias concretas da institucionalidade política nacional.

Tudo isto revela a necessidade de que se institua regra procedimental explícita, fixada de forma prévia, estabelecendo parâmetros objetivos, vedações de comportamento, exigências verificáveis e sanções eficazes perante seu descumprimento. Sem isso, a norma programática seguirá letra morta. Dir-se-á que a imposição de padrões procedimentais explícitos e detalhados[11], aplicáveis a múltiplas situações, gera ineficiências alocativas por não prever situações individuais possíveis. Trata-se de uma platitude: é evidente que existirá a possibilidade de ineficiências em um procedimento fixado de forma rígida na lei. No entanto, o que esse argumento tenta ocultar e que é o ponto de fato relevante no raciocínio é que o dano reverso, a "macroineficiência" decorrente dos incentivos à dispersão dos recursos pela incessante abertura de novas frentes de obras, é muito superior a qualquer custo adicional e localizado que a aplicação universal de exigências procedimentais e critérios objetivos pode trazer.

Que tipo de parâmetros e critérios se pode propor para alcançar essas finalidades? É neste ponto que se propõe ampliar a redação do art. 45 da LRF, para introduzir regras conducentes à eficiência alocativa de caráter procedimental e concreto.

O primeiro ponto a enfrentar é a lacuna que, hoje, representa o obstáculo principal à possibilidade de implementação de qualquer política de gerenciamento de obras públicas:[12] a ausência de um registro centralizado de obras e projetos custeados com recursos orçamentários públicos, de todos os entes. Trata-se, inclusive, de exigência que ganhou foro constitucional desde 2019, com o art. 165, § 9º, da Carta Magna[13],

11 O que é habitualmente denominado como "engessamento" ou "burocratização" no jargão da política distributivista pelos interessados na continuidade do *status quo*.

12 Bem como o pretexto mais comum alegado para impedir a materialização de medidas de cumprimento do art. 45 da LRF.

13 Constituição Federal, art. 165. § 15: "A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)".

mas que ainda não foi implementado na sua totalidade na União e não alcança os demais entes. Ainda que pareça surpreendente para aqueles não familiarizados com as realidades governamentais no país, o processo de reunir dados sistemáticos sobre todas as obras públicas apenas começa a se esboçar. A longa história dos esforços para levar o governo federal a iniciar a construção de um cadastro unificado de projetos de investimento iniciou-se há décadas e culminou no desenvolvimento, com carga ainda parcial dos dados, de um Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – Cipi, no âmbito das obras federais.[14] O primeiro passo, portanto, no aperfeiçoamento da LRF quanto à matéria de eficiência alocativa, é o de encerrar a atual "operação em voo cego" da gestão de obras, exigindo em lei a implantação de cadastro dessa natureza por parte de todos os entes – o que, além de ser medida imprescindível à boa gestão do dinheiro público, mostra-se largamente factível diante da plataforma tecnológica desenvolvida pela União, sem prejuízo da possibilidade de desenvolvimento próprio pelos entes que assim o desejem. De fato, o esforço de reunir as informações é medida tão óbvia aos princípios de boa gestão que a aplicação de recursos com esse desiderato deve preceder a toda e qualquer iniciativa de empreender novas obras.[15]

Cumprido o quesito de mapear as obras (tanto aquelas em andamento quanto as projetadas para tomada de decisão), é necessário estabelecer critérios objetivos de alocação global, como, por exemplo, a definição do percentual de recursos que a lei orçamentária anual pode destinar a obras novas, em relação ao montante destinado a despesas de investimentos físicos dessa natureza. Pode-se adotar, operacionalmente, que

14 Histórico mais detalhado dos longos esforços em prol de um cadastro centralizado de obras com recursos federais pode ser consultado nos Acórdãos nº 2.155/2015-TCU-Plenário e 2.810/2016-TCU-Plenário, bem como em relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (Brasil, 2022).

15 No caso da União, naturalmente, a exigência é a de concluir a implantação universal do Cadastro Integrado de Projetos de Investimento estabelecido pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, e regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 25.405, de 23 de dezembro de 2020.

4% dos valores destinados a obras e serviços de engenharia sejam necessariamente alocados a programações exclusivamente destinadas à manutenção de obras e elementos de infraestrutura existentes;[16] e, para as obras em andamento (assim entendidas como aquelas que estiverem com a execução contratual em situação regular, sem impedimentos legais ou regulatórios à execução física e com 20% ou mais de execução física), sejam alocados no mínimo 60% desse valor total.[17] As únicas exceções cabíveis seriam as obras destinadas à resposta a desastres e a calamidades públicas reconhecidas na forma da legislação respectiva.

Tais comandos dependerão, por óbvio, da existência das informações de execução física no cadastro de obras do ente, o qual será a única base de informação para a apuração do cumprimento das proporções de alocação. As proporções de valores serão apuradas tanto na preparação para a execução orçamentária (*ex ante*) quanto após sua consecução (*ex post*). No primeiro caso, mediante limitação de empenho e pagamento para reduzir imediatamente o montante relativo a obras novas a proporção não superior a 36% do volume total dos investimentos em obras e serviços de engenharia, medida essa linearmente distribuída entre todas as programações desta natureza. No segundo caso, mediante apuração específica na prestação de contas do responsável por cada órgão, no que se refere à execução do respectivo orçamento nas proporções recebidas, e nas contas de governo, no que se refere à distribuição dos montantes globais.

Fica claro, assim, o mecanismo de garantia do cumprimento da disposição legal: a aferição do cumprimento das proporções fixadas pela LRF é poder-dever do ordenador de despesa e da gestão executiva. Mesmo que os instrumentos orçamentários tenham sido elaborados sem a sua

16 Fazendo-se uma analogia – conservadora - ao procedimento contábil mais frequente, baseado na legislação fiscal, de calcular a depreciação de bens imóveis a partir de uma vida útil de 25 anos (Martins *et al.*, 2010, p. 302).

17 Não localizamos parâmetro técnico ou legal para fixação de uma proporção entre os montantes destinados a obras em andamento e manutenção. O percentual de 60% representa um valor imediatamente superior à metade do montante total, cumprindo assim a intenção do legislador de conferir prioridade à continuidade das obras em andamento. Como os demais parâmetros da proposta, a tramitação legislativa permitirá a eventual apresentação fundamentada de alternativas a esses 60%, se houver.

observância (como hoje se verifica), pode o gestor fazer prevalecer, por seus atos, a prescrição do estatuto das finanças públicas – e deve ser responsabilizado por isso.[18]

Ressalte-se que a imposição de tais exigências pode e deve ser imediata, mesmo que a infraestrutura de controle e gerenciamento não esteja completamente desenvolvida: sem a possibilidade de fazer a demonstração do atendimento às proporções adequadas, restará aos gestores apenas executarem manutenção ou obras que já estejam em andamento, pelo que automaticamente cumprirão as proporções mínimas exigidas. Desta forma, cria-se até mesmo um incentivo ao célere cumprimento dos requisitos de gerenciamento e controle para a implantação dos procedimentos, ao tempo em que se força exatamente a priorização dos objetos de gasto enquanto tais requisitos não são atendidos.

Adotando-se estes passos, desenvolvidos no projeto de lei anexo a este capítulo, será possível iniciar um esforço de, ao cumprir o princípio de boa gestão enunciado no art. 45 da LRF, de modo a dotar-lhe de força regulatória, promover a eficiência do investimento público e reduzir o número de obras inacabadas.

---

18 Supremo Tribunal Federal, ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024:
"1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares".

3. APLICAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM BENS CONCEDIDOS À INICIATIVA PRIVADA: RESGATANDO OS PRINCÍPIOS DE VINCULAÇÃO À LICITAÇÃO E DE PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

A LRF contempla, no art. 26, cuidados especiais quanto à aplicação de recursos públicos para beneficiar direta ou indiretamente pessoas jurídicas privadas, exigindo inclusive autorização em lei específica:

> **Art. 26.** A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
> § 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.
> § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Uma prática recorrente, porém, vem ocorrendo na administração federal, que viola essa precaução, além de afrontar diretamente o princípio constitucional de vinculação das contratações públicas ao processo licitatório. Trata-se da aplicação de recursos federais em obras de expansão ou adequação de bens integrantes do patrimônio federal (como rodovias, ferrovias e portos) que foram objeto de concessão ou arrendamento e que, portanto, estão sob exploração direta e exclusiva de empresas privadas.[19]

Trata-se de questão antiga: os valores contemplados nos orçamentos e créditos adicionais para obras em ativos sujeitos a concessão ou

19 O raciocínio e os levantamentos empíricos apresentados nesta seção estão desenvolvidos mais extensamente em Bittencourt (2009).

arrendamento alcançaram, somente no período entre 2005 e 2009, R$ 3,1 bilhões a preços de janeiro de 2009 – correspondentes a R$ 7,7 bilhões a preços de março de 2025 –, enquanto os valores efetivamente liquidados montavam a R$ 1,8 bilhão – ou R$ 4,6 bilhões em valores atuais[20] (Bittencourt, 2009, p. 11-12). No total desse período, a aplicação de recursos públicos em ativos privados representou 15,96% do investimento realizado pela União em ferrovias,[21] 35,08 % em hidrovias e 1,18% do gasto federal em rodovias, respectivamente (Bittencourt, 2009, p. 15).

O quadro acima não é, nem de longe, uma prática superada: diferentes deliberações do Tribunal de Contas da União (listadas mais adiante) vêm apontando a recorrência dessa prática, inclusive no âmbito da recente retomada parcial dos investimentos no orçamento da União, que continua contemplando projetos de intervenção de grande porte em ferrovias concedidas, como o contorno ferroviário de São Francisco do Sul – SC (Brasil, 2024).

Não se contesta que, como poder regulador, é facultado à União determinar alterações na prestação de serviços públicos concedidos, inclusive realizando obras nas infraestruturas a eles associadas. Porém, como discutido extensamente em fontes precedentes (Bittencourt, 2009; Brasil, 2011; Brasil, 2024), essa prática tem inúmeros aspectos que afrontam princípios jurídicos e econômicos.

Desde logo, é questionável, do ponto de vista estritamente econômico, se o aporte de recursos para as obras em questão deveria caber ao poder concedente, dado que a principal justificativa para se promover a exploração privada em regimes de concessão ou arrendamento é exatamente a incapacidade financeira do Estado em arcar com os custos de melhorias na infraestrutura.[22] Ora, se a concessão é decidida exatamente para mobilizar capital privado para os investimentos, facultando ao cessionário

---

20 Correção pelo IPCA mensal.

21 Levando-se em conta, ainda, que neste período ainda estava em execução direta pela União a obra da Ferrovia Norte-Sul, com valores elevados, o que subavalia (em termos comparativos) o elevado montante dispendido com obras em ferrovias sob exploração privada.

22 Ao ponto que a lei atribui expressamente à concessionária a obrigação de colocar à disposição do serviço os meios adequados:

remunerar-se *a posteriori* pelas tarifas cobradas, qual a razão econômica para que o poder estatal continue a financiar com seus próprios recursos melhorias nas infraestruturas concedidas?[23] Além dessa inconsistência fundamental, há indícios de que a repetida ocorrência de investimentos públicos nas ferrovias tem estimulado comportamentos oportunistas (*free riding*) por parte dos próprios concessionários, visando induzir o Estado a atender compromissos de investimento que, como tais, a eles cabe realizar. Há também indícios de redução dos parâmetros que determinam os valores das propostas ofertadas pelos participantes das licitações de concessão (Bittencourt, 2009, p. 37-41).

O ponto mais crítico dessa irregularidade, todavia, é de natureza jurídica: cada intervenção física na infraestrutura concedida representa uma alteração nas condições de sua operação, o que tem reflexos no resultado econômico da exploração. Qualquer alteração desse tipo representa, portanto, alteração no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, arrendamento ou similar – e essa alteração exige, forçosamente,

---

Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências":

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço. [...]

Art. 31. Incumbe à concessionária: [...]

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;

23 Outro papel do concessionário que é indevidamente assumido pelo Estado nesse caso é o de gerenciador e responsável pelos riscos de construção e investimento do serviço concedido, que num desenho adequado de projeto deve caber ao parceiro privado que terá controle direto sobre a gestão do ativo concedido - reservando-se ao poder concedente outros riscos não gerenciáveis por aquele (Bittencourt, 2009, p. 41-43).

modificação em suas cláusulas financeiras, de modo a manter as condições originais ofertadas na licitação para a concessão do serviço[24].

Destaque-se a disposição incondicional e recíproca dessa obrigação: independentemente da existência de ganho ou perda para o concessionário privado, é preciso reequilibrar o contrato, considerando o efeito das alterações para as duas partes envolvidas. Se a obra promovida pela administração concedente traz ao concessionário prejuízo em relação ao pactuado no contrato original, é preciso modificar esse contrato para que o concessionário seja ressarcido; da mesma forma, se uma obra pública traz ganho a este último, ao melhorar as condições de eficiência da exploração,[25] é preciso que os ganhos dela decorrentes sejam repassados a quem a financiou (ou seja, ao ente público que a custeou, quer diretamente, quer pela redução de tarifas).

Não consta qualquer providência dessa natureza nos processos de aprovação e execução de obras com recursos federais realizadas sistemática e continuadamente em bens federais concedidos à exploração privada. Com isso, viola-se não só uma disposição de natureza procedimental da legislação sobre concessões, como também um princípio constitucional fundamental da administração pública – o da vinculação à licitação, assim expresso no art. 37 da Carta Magna:

> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento,

---

24 Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que "Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências":
Art. 9º [...] § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

25 Como é o caso típico dessas intervenções públicas financiadas pelo orçamento, que incluem construção de contornos ferroviários urbanos, supressão de passagens de nível, obras na retaguarda das instalações portuárias e melhorias similares nas condições de operação do serviço concedido.

> **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (grifo nosso).

Com efeito, o concessionário privado que vence a licitação oferta determinadas contrapartidas (em tarifas, outorgas, compromissos de investimento etc.) em troca do direito de explorar determinado conjunto de ativos públicos e sua capacidade produtiva, percebendo os resultados econômicos dessa exploração. Uma obra pública executada depois da licitação altera a capacidade produtiva dos ativos recebidos (em alguns casos, como os aqui citados, significativamente), levando à alteração dos resultados econômicos da exploração – sem que essa nova capacidade produtiva tenha sido submetida à concorrência na licitação.[26] Portanto, beneficia-se o contratado por uma condição que não foi submetida à concorrência – em detrimento do poder estatal concedente e dos usuários.[27] Em outros termos:

> Trata-se de preservar a proporção originalmente pactuada[40] quando do contrato de concessão entre os encargos do concessionário com o

---

26 Esta alteração é o outro lado da moeda de uma alteração do objeto do contrato após realizada a licitação, uma vez que as condições de execução do contrato foram materialmente alteradas: o concessionário ou arrendatário ofertou proposta para explorar a suas expensas um determinado conjunto de bens operacionais, com os custos e produtividades daí decorrentes, e as obras custeadas pela União transformam este conjunto de bens em outro mais moderno e produtivo. Além do desequilíbrio que se estabelece entre as partes (Administração e concessionário, em desfavor da primeira), configura-se também um desequilíbrio entre as propostas concorrentes à licitação pela concessão ou arrendamento, na medida em que uma delas – a que veio a vencer o certame – teve uma redução do seu valor líquido ao longo da execução do contrato (Bittencourt, 2009, p. 29).

27 Pode-se entender a lógica dessa alteração se imaginarmos o caso inverso: se uma obra executada unilateralmente pela administração concedente trouxesse redução da capacidade produtiva ou da eficiência dos ativos explorados, o concessionário imediatamente – e com toda razão – pleitearia alterações no contrato para fazer retornar as condições de seu retorno econômico-financeiro àquelas ofertadas na licitação.

> contrato (agora alterados, para mais ou para menos, em função das novas condições operacionais que as obras públicas trarão) e os respectivos benefícios (Bittencourt, 2009, p. 27-28).

O Tribunal de Contas da União reconhece expressamente, em inúmeros precedentes, que a realização de obras em ativos sob contratos de concessão depende da quantificação de seu impacto sobre o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e da formalização contratual do reequilíbrio junto ao concessionário[28]. No entanto, a prática gerencial continua negligenciando recorrentemente esses requisitos, sem que a intenção prudencial contida na LRF em relação à destinação de recursos públicos para organizações privadas tenha sido efetivada, especialmente quanto a esse conjunto de irregularidades de grande porte e gravidade.

Por essas razões, propomos, na minuta de proposição legislativa que acompanha este capítulo, um dispositivo singular, na forma de novo artigo, que estabelece a exigência direta e taxativa de que, previamente à execução de qualquer programação destinada a custear obras em ativos públicos sob concessão ou similares: seja comprovado e documentado pelo ordenador de despesa (sob sua responsabilidade direta): (i) que o órgão regulador da concessão atestou expressamente a formalização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo, decorrente da nova obra realizada; ou (ii) a prévia inserção deste comando nas próprias condições da licitação original[29]. Desta forma, estabelece-se procedimento objetivo e rastreável, baseado nas competências primárias de cada agente (o regulador, a de aferir os efeitos da obra no contrato de concessão; o ordenador de despesa, a de autorizar o gasto tão somente quando tiver havido manifestação do regulador sobre essa adequação), que é diretamente exigível quando das atuações de controle e que não

---

28 Acórdãos nºs 599/2005, 974/2005, 1.254/2006, 1.749/2007 e 1.677/2008-TCU-Plenário; Decisões nºs 337/2001 e 1.654/2002-TCU-Plenário.

29 Embora o capítulo sobre destinação de recursos ao setor privado seja outro, a inserção do dispositivo proposto é no capítulo sobre preservação do patrimônio público, dada a similaridade de suas disposições com aquelas relacionadas a obras públicas já abordadas na seção anterior.

deixa dúvidas quanto à imperatividade de observância desse cuidado tão essencial quanto materialmente relevante à proteção dos recursos públicos e à gestão fiscal responsável.

4. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE TRANSFERÊNCIAS – TODOS TÊM DE SER IGUAIS PERANTE A LEI

O último ponto aqui proposto, visando aperfeiçoar os dispositivos da LRF que tratam da eficiência e efetividade da despesa pública, envolve uma lacuna normativa que está no cerne da utilização de recursos orçamentários para atendimento a finalidades dissociadas do interesse público. No capítulo relativo às transferências de recursos entre entes da federação, a LRF estabelece uma série de requisitos de curial importância para que tais transferências sejam realizadas de forma a atender às exigências da gestão fiscal responsável:

> **Art. 25.** Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.
> § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:
> I - existência de dotação específica;
> II - (VETADO)
> III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;
> IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:
> a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
> b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

> c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
> d) previsão orçamentária de contrapartida.
> § 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.
> § 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

A experiência acumulada de execução do orçamento de transferências, tanto as provenientes de emendas parlamentares quanto aquelas financiadas pela parcela proposta pelo próprio Executivo (sendo a polêmica em torno das emendas de relator-geral e seus desdobramentos posteriores apenas um caso extremo – Acórdão nº 2704/2019 – TCU – Plenário, itens 9.1 e 9.5; Acórdão nº 2272/2019 – TCU – Plenário, itens 9.2.2 e 9.4; Acórdão nº 2695/2022 – TCU – Plenário, item 9.3; Brasil, 2021, p. 31; Faria, 2022; Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021, 2022; Monteiro, 2022; Pereira, 2021; Teixeira, 2022), revelaram a fragilidade do ordenamento legal quanto ao princípio mais central que envolve as transferências: a ausência de explicitação procedimental do princípio (diretamente extraído da interpretação constitucional) de que a distribuição de recursos de transferências e produtos de políticas públicas entre beneficiários deve obedecer a critérios objetivos, publicamente divulgados e ancorados no interesse público. Sem considerar tal exigência, a discricionariedade ínsita à execução de recursos do porte daqueles manejados pelas políticas públicas nacionais abre portas ao enorme risco de apropriação do poder decisório na alocação de recursos (quer por parte de agentes do Executivo, quer mediante intervenções de parlamentares) para atender a interesses dos próprios tomadores de decisão, em lugar de preservar o interesse público.

Ao contrário, o que se exige do Estado e seus administradores é conduta radicalmente diversa.[30] A Constituição Federal prevê em seu art. 37, *caput*, que "[a] administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]" (grifo nosso). Pois bem, a impessoalidade exige que "o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros" (Meireles, 2016, p. 98), o que implica que "o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal, e, portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente político, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou" (Moraes, 2017. p. 258). Nesse sentido, a impessoalidade não é apenas um princípio administrativo, mas instrumento indissociável de um direito fundamental da pessoa humana: a igualdade perante a lei (arts. 5º, I, e 19, III, da Constituição Federal). O princípio da igualdade

> impõe à Administração Pública tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção (RTJ 195/297) (Meireles, 2016, p. 98).

Assim sendo, atender ao princípio constitucional da igualdade implica que os recursos sejam distribuídos em função dos beneficiários, de forma igualitária, ou, em inúmeros casos, de forma desigual desde que a desigualdade de tratamento corresponda a critérios legítimos de política pública, como forma de mitigação da própria desigualdade, e jamais ao simples "atendimento" de interesses individuais – políticos ou de outra natureza - de agentes públicos quaisquer.

---

30 Alguns dos argumentos desta seção já foram apresentados, com diferentes ênfases e ponderações, em trabalhos anteriores no âmbito da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, em particular, a Nota Técnica 65/2024 (Bittencourt, 2024).

Para tanto, os recursos públicos têm de ser destinados ao atendimento das demandas de todos os cidadãos por igual, e o processo decisório orçamentário serve para definir (dada a inevitável escassez) os fundamentos pelos quais determinados gastos serão priorizados diante de outros. Essa definição, porém, não pode senão defluir de critérios inerentes às próprias demandas a que se destina o recurso. Exemplo ilustrativo é uma despesa com pagamento de aposentadoria, que se torna obrigatória não porque a lei assim o diga; ao contrário, a lei veicula o resultado de um processo decisório público que considerou primaz o atendimento a direitos adquiridos pelo trabalhador, e à natureza alimentar desse direito, ante a realização de outras despesas, consideradas discricionárias por não terem a mesma natureza de essencialidade. Este é o cerne do raciocínio: a decisão de conferir tratamento diferenciado à despesa decorreu de considerações inerentes à natureza do objeto e ao objetivo da despesa, pois todos os cidadãos têm o mesmo direito à percepção dos recursos públicos no atendimento a seus interesses, como corolário inescapável do princípio da igualdade perante a lei.

Daí decorre que nenhum agente tem o direito potestativo de eleger quais serão os beneficiários dos recursos públicos, sem que tenha que aplicar – e demonstrar de forma cabal – os fundamentos pelos quais suas escolhas foram realizadas. Os munícipes de uma cidade que receba transferências apenas porque assim prefere um agente público estão sendo tratados de forma discriminatória em relação aos habitantes das demais cidades, dado que a sua priorização não se deveu a qualquer consideração sistêmica das necessidades nacionais (ótica decisória imperativa às autoridades federais), mas decorreu pura e simplesmente do ato de vontade do agente que assim decidiu. Destaque-se que o referendo concedido pelo pleno do parlamento à decisão eivada de vício não altera a natureza dessa decisão.

Soma-se a isto o princípio instrumental da eficiência (art. 37, *caput*, da Carta Magna), que contempla não apenas a redução matemática de custos, mas também, entre outros conteúdos, "o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum", a "imparcialidade" que "salvaguarda [...] o exercício da função administrativa e, consequentemente, a prossecução do interesse público da influência de

interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse a sua natureza" e a "neutralidade" da ação estatal (Moraes, 2017, p. 261-262).

Todo esse tecido de exigências inter-relacionadas contempladas na Constituição converge na necessidade de a atividade administrativa – inclusive e especialmente na alocação dos recursos – procurar tão somente os objetivos de atendimento às necessidades sociais expressos pelas políticas públicas empreendidas. Esse atendimento, exclusivamente, é o que deve ser compreendido, racionalizado, explicitado e aplicado pela administração. Portanto, distribuir recursos públicos sem processo de enunciação clara dos objetivos e critérios de política pública representa, desde a sua origem, um atentado a tais princípios. Não basta que os agentes públicos – aí incluídos os parlamentares e os gestores executivos – disponham da competência formal para definir os beneficiários de recursos: sua obrigação é a de buscar – e demonstrar – que as alocações sejam organizadas segundo critérios plausíveis de atendimento do interesse público. Tais critérios são, evidentemente, sujeitos ao debate político de natureza valorativa, e podem ter inúmeras configurações possíveis – não podem, no entanto, simplesmente inexistir ou ser substituídos pela cômoda terceirização do poder decisório a quaisquer agentes (em qualquer ramo do poder estatal) que teriam a "prerrogativa de escolher" os beneficiários.

Isso significa que o orçamento público não é simplesmente um "formal de partilha" de recursos discricionários entre agentes públicos; muito ao contrário, representa a materialização numérica do necessário debate político sobre o montante da alocação dos recursos entre diferentes finalidades – e que não afasta, em absoluto, a obrigação de que tanto a lei de meios quanto sua execução obedeçam a critérios legítimos de política pública, que não acolhem a simples partilha de recursos por discricionariedade dos agentes políticos ou administrativos.[31] O orçamento não

31 Não se trata aqui de mera discussão teórica: o próprio Congresso Nacional reconhece (ao menos desde 2002) nas leis de diretrizes orçamentárias a necessidade de que sejam criados e divulgados critérios de distribuição de recursos baseados nas necessidades populacionais para fins de distribuição de transferências (embora, como se vê, não

apenas materializa – e deve explicitar – a coerência das macroalocações fiscais (setoriais e gerais), como também deve coexistir (e ser compatível) com critérios de microalocações defensáveis para despesas, obras, transferências e outras aplicações de recursos, critérios estes que tornem concretos a impessoalidade, os objetivos e a efetividade de cada política pública.[32]

Esta é a natureza do aperfeiçoamento proposto à LRF na matéria: a simples enunciação de que qualquer transferência de recursos a beneficiários de políticas públicas finalísticas (ressalvando, até por conservadorismo, o caso em que a própria lei orçamentária defina nominalmente em seu texto quais sejam os beneficiários de determinada parcela de recursos) somente poderá ocorrer se forem previamente publicados critérios objetivos e impessoais de distribuição, que levem em conta apenas elementos inerentes aos objetivos públicos perseguidos (condição socioeconômica da população beneficiada, ou parâmetros desenvolvidos em função dos objetivos finalísticos da política em questão). Tais critérios podem defluir de lei ou, no seu silêncio, de ato administrativo do órgão competente para a formulação da política em questão. Nada pode sobrepor-se a essa

---

cumpra a exigência nem a faça cumprir). A última versão desse dispositivo consta da lei de diretrizes orçamentárias da União para 2025 (Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024):

Art. 94. A execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias da União cujas programações não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerados os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, devendo-se demonstrar o cumprimento do disposto no § 5º do art. 91.

Art. 91 [...] § 5º As transferências voluntárias priorizarão os entes federativos com os menores indicadores socioeconômicos.

32 Aqui também o veto à seção do Plano Plurianual no texto da LRF mostra consequências de longo alcance: a assunção de compromissos de resultado, mandato a mandato, expressos em metas de indicadores no PPA, atreladas à definição dos produtos a serem financiados para obtenção das metas, teria provavelmente instituído, há 25 anos, um processo mais ordenado de concertação em torno de uma carteira de obras e serviços segundo critérios de escolha alocativa mais objetivos, consistentes e orientados por interesses sistêmicos.

exigência, nem mesmo o caráter de "execução obrigatória" determinado a certas parcelas do orçamento[33] – excetuando-se apenas as transferências constitucionais de repartição de receita[34] e as despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública. A solução proposta amplia, ainda, esta exigência para o caso, cada vez mais comum, em que um ente adquira centralizadamente bens ou serviços para distribuí-los posteriormente entre beneficiários – dado que os fundamentos lógicos e jurídicos da exigibilidade de critérios objetivos e impessoais são exatamente os mesmos, independentemente de o benefício ser entregue em pecúnia ou em bens e serviços. Deve-se apontar, aliás, que a exigência proposta é ainda bastante autocontida: exige-se apenas a publicação dos critérios, sem impor o cumprimento exaustivo e matemático de regras na distribuição. A partir dos critérios publicados, caberá ao ordenador da despesa demonstrar a observância dos critérios em sua ação, justificando eventuais desvios no resultado final, permanecendo tais resultados sob o escrutínio do controle institucional e dos mecanismos de controle social.

33 Supremo Tribunal Federal, ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024:
"1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares; [...]
3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal [...]".

34 As quais, aliás, têm seu valor definido por critérios absolutamente impessoais e objetivos.

5. PONTOS COMUNS AOS TRÊS TÓPICOS

Alguns aspectos comuns aos três pontos levantados devem ser ressaltados. É o caso da atribuição, expressa no projeto proposto em anexo, de responsabilidades a cada tipo de agente público segundo a competência de que dispõe para deliberar sobre os atos da despesa pública: o ordenador de despesa, nos atos relacionados ao seu poder decisório de que participarem; os chefes de Poder e órgãos constitucionalmente autônomos, em relação às decisões que envolvem a autoridade sobre o respectivo orçamento global; e o chefe do Poder Executivo, frente a medidas de atuação centralizada em termos de regulamentação e desenvolvimento de sistemas que dependem da mobilização dos recursos e capacidades de que só ele dispõe.

Dir-se-á que tal distribuição de responsabilidades é talvez excessivamente onerosa para os agentes do Poder Executivo. No entanto, é a única forma de viabilizar o cumprimento das disposições de lei. Em primeiro lugar, porque somente se o ordenador da despesa for equipado com o poder-dever de verificar o cumprimento das exigências estabelecidas será possível criar as circunstâncias para que, em cada caso concreto, exista ao menos um agente com a capacidade de preservar a responsabilidade na gestão fiscal. Esta, aliás, é a lógica que preside o empoderamento do ordenador de despesa pelo Supremo Tribunal Federal frente à execução até mesmo de emendas parlamentares consideradas "impositivas", atribuindo-lhe o poder de negar a execução irregular[35]. Em segundo lugar,

35 ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024:

2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO: [..] a) Impedimentos técnicos identificados, caso a caso, de modo motivado, pelo ordenador de despesas do Poder Executivo, nos termos dos arts. 165, § 11, II e 166, § 13, da Constituição Federal, bem como do art. 10 da Lei Complementar no. 210/2024 e das decisões do Plenário do STF; [...] (ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025).

a norma jurídica sem sanção é natimorta, e não poder exigir dos agentes públicos o seu cumprimento sob penas restritivas equivaleria a replicar as normas programáticas ou as lacunas que estão sendo precisamente objeto de superação. Por isso, seria inócuo atribuir responsabilidades a pessoas coletivas (como entes da Federação, ou colegiados parlamentares), dado que nenhum dos agentes individuais que por elas respondem estaria submetido a qualquer perspectiva de sanção que alterasse a sua estrutura de incentivos e restrições, que até o momento tem-se revelado indutora do descumprimento dos preceitos que agora se apresentam de forma explícita e desenvolvida procedimentalmente.

Por fim, acrescenta-se, no projeto proposto, dispositivo que veda qualquer alteração ou relativização das disposições ora propostas por meio da legislação dos entes, inclusive pelas leis de diretrizes orçamentárias (LDO). O objetivo é o de impedir o frequente e indevido recurso a essa lei de periodicidade anual por parte de alguns entes que, aproveitando o mandato genérico que a LRF confere à LDO de dispor sobre "demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas" (art. 4º, inciso I, alínea *f*), utilizam-na para minimizar ou mesmo afastar de forma indireta as exigências estabelecidas na própria LRF (Praça, 2016; Rodrigues; Couto, 2020).

6. CONCLUSÕES

A construção de uma estrutura normativa das finanças públicas brasileiras que assegure, de forma integrada e eficaz, o atingimento dos objetivos de controle fiscal, eficiência alocativa e justiça distributiva para o orçamento público ainda está nos seus primórdios. As iniciativas voltadas a essa construção encontram sistemática resistência por parte de todos quantos se beneficiam das atuais iniquidades e ineficiências acumuladas no sistema financeiro e tributário nacional. Os pontos abordados neste capítulo buscam contribuir para que a Lei de Responsabilidade Fiscal

tenha ampliado o seu papel nessa construção histórica.[36] Naturalmente, a redação dos textos legais é apenas o primeiro passo da mudança institucional, sendo ainda mais desafiadora a tarefa de tornar concretas as suas disposições na prática governamental. No entanto, uma positivação inequívoca e adequadamente detalhada em termos procedimentais oferece à sociedade e aos gestores instrumentos para o necessário caminho de avanço institucional.

36 Algumas das propostas formuladas neste artigo de forma conjunta e integrada à LRF foram inseridas, no todo ou em parte, em diversas proposições legislativas anteriores que, não obstante, no tiveram sua tramitação concluída. São elas os Projetos de Lei Complementar 106/2021, de autoria do Senador Alessandro Vieira (https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-106-2021); 203/2016, de autoria do Senador Wilder Morais (https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125720); 161/2024, de autoria da Deputada Adriana Ventura (https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-161-2024); 162/2024, de autoria do Senador Eduardo Girão (https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/plp-162-2024); 496/2009, de autoria do Senador Flávio Torres (https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/94031); o Projeto de Lei do Senado 439/2009, de autoria do Senador Jefferson Praia (https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93398), e o Relatório e substitutivo apresentados pelo Senador Pedro Taques ao Projeto de Lei do Senado nº 365, de 2013, de autoria do Senador Casildo Maldaner (https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3403298&ts=1630430770469&disposition=inline).

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; ARAÚJO, Eliane Cristina. **Institutions for macro stability in Brazil:** inflation targets and fiscal responsibility. Manchester, UK: International Research Initiative on Brazil and Africa, University of Manchester, 2014. (IRIBA Working Paper, 7).

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. *In:* POWER, Timothy; ZUCCO, César. **O Congresso por ele mesmo:** autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

ARMIJO, Leslie Elliott; RHODES, Sybil D. **Explaining infrastructure underperformance in Brazil:** cash, political institutions, corruption, and policy Gestalts. Policy Studies, London, v. 38, n. 3, p. 231-247, 2017.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Investimento público federal em infraestruturas de transportes em regime de concessão:** subsídios para o desenho de políticas. Brasília, DF: Consultoria Legislativa do Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2009. (Texto para discussão, n. 60). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/157753. Acesso em: maio 2025.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Nota Técnica 65/2024:** ADIn 7697/MC – Emendas impositivas – análise técnica, implementação e consequências. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. p. 59-112 do PDF. Documento 69 - Documentos comprobatórios (153591/2024) - Documentos comprobatórios. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6987935. Acesso em: maio 2025.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro.** Curitiba: Appris, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Relatoria Setorial da Área Temática I - Infraestrutura. Relatório Setorial nº , de 2011 – CN: Relator: Senador Delcídio Amaral. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária -** PLN **19/2021**-CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. **Relatório 2**/COI/CMO, **de 2017:** levantamento de obras inacabadas – solicitação da CMO. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: https://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2017/COI/LOA/Relat%C3%B3rio%201-2017-COI_Obras_inacab.pdf. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. **Relatório 2**/COI/CMO, **de 2022.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2022/COI/LOA/Relatorio_COI_2.pdf. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. **Relatório 2**/COI/CMO**, de 2024**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/144865417/Relat%C3%B3rio+COI+n.+2+-+LOA+2025-+CD248903295000-20241210.pdf/05513ede-1987-47b3-9689-ae4257bcd3d6. Acesso em: abr. 2025.

CAMPOS, Ed; PRADHAN, Sanjay. **Budgetary institutions and expenditure outcomes: binding governments to fiscal performance.** Washington, D.C.: The World Bank, 1996.

(Policy Research Working Paper, 1646).

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **A ditadura dos empreiteiros:** as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. 2012. Tese (Doutorado em História Social) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

CARAZZA, Bruno. **Emendas, ineficiência, crises e corrupção.** Valor Econômico, Rio de Janeiro, 22 jan. 2024.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. **Incentives to cultivate a personal vote:** a rank of electoral formulas. Electoral Studies, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2. Acesso em: maio 2025.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases:** geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (Brasil). **Pesquisa CNT de rodovias 2024.** Brasília, DF: CNT: SEST SENAT: ITL, 2024.

ELLWOOD, John N.; PATASHNICK, Eric M. In Praise of Pork. **Public Interest,** [S.l.], v. 110, p. 19-33, Winter. 1993.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **As emendas de Relator-Geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional:** gênese, configuração e evolução histórica. 2022. Trabalho vencedor em 3º lugar do Prêmio SOF de monografias 2021-2022, 11., 2022, Brasília, DF.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas de relator e as narrativas falaciosas. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 76, n. 12, p. 26-28, dez. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/88994/83621. Acesso em: abr. 2025.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 75, n. 9, p. 22-24, set. 2021. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf. Acesso em: abr. 2025.

KALAITZIDAKIS, Pantelis; KALYVITIS, Sarantis. "New" public investment and/or public capital maintenance for growth? The Canadian experience. **Economic Inquiry,** [Dallas], v. 43, n. 3, p. 586–600, July 2005.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MAINWARING, Scott. Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. **Comparative Politics,** New York, v. 24, n. 1, p. 21-43, Oct., 1991.

MARTINS, Eliseu **et al. Manual de contabilidade societária:** aplicável a todas as sociedades: de acordo com as normas internacionais e do CPC. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection.** New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems.** Chelsea: Chelsea Green Publishing, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional nº 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MONTEIRO, Solange. Orçamento secreto: governança orçamentária. **Conjuntura Econômica,** Rio de Janeiro, v. 76, n. 12, p. 30-37, dez. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rce/article/view/88995/83622. Acesso em: abr. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 33. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

PARANÁ. Tribunal de Contas; Conselho Regional de Engenharia e Agronomia. **Fiscalização de obras públicas paralisadas:** TCE-PR e CREA-PR. Curitiba: TCE-PR, 2012. Disponível em: https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2012/12/pdf/00239728.pdf. Acesso em: abr. 2025.

PEREIRA, Carlos. Amarras da equidade: orçamento secreto e execução igualitária de emendas quebram o presidencialismo de coalizão.

O Estado de S. Paulo, São Paulo, 15 de novembro de 2021. Coluna Opinião.

PRAÇA, Sérgio. A prática das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) no governo federal brasileiro (1989-2010). *In:* SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). **Finanças públicas:** da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.

ROBINSON, James A.; TORVIK, Ragnar. White elephants. **Journal of Public Economics,** [S.l.], v. 89, p. 197-210, 2005.

RODRIGUES, Julia Marinho; COUTO, Leandro Freitas. A transformação da lei de diretrizes orçamentárias: impactos da reforma orçamentária de 2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* GIMENE, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal.** Brasília, DF: Assecor, 2020. p. 12-47.

SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics,** Chicago, v. 64, n. 3, p. 845-863, August 2002.

SAMUELS, David. Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil. **Cambridge,** UK**:** Cambridge University Press, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. **Obras paralisadas:** III fiscalização ordenada: 21 de outubro 2021. São Paulo: TCE, 2021.

SOBJAK, Anita. **Corruption risks in infrastructure investments in sub-saharan Africa: 2018.** Trabalho apresentado no OECD Global Anti-Corruption & Integrity Forum, 27-28 March 2018, Paris.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre Emendas Parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea - RAC,** Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, maio/jun. 2010.

TEIXEIRA, Nilson. Desfaçatez das emendas ao orçamento. **Valor Econômico,** Rio de Janeiro, 13 jul. 2022.

WILLIAMS, Martin J. The political economy of unfinished development projects: corruption, clientelism, or collective choice? **American Political Science Review,** [Cambridge], v. 111, n. 4, p. 705-723, 2017.

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, para estabelecer exigências quanto à alocação prioritária de recursos para manutenção de bens já integrantes do patrimônio público e para continuidade de projetos em andamento, às transferências de recursos ao setor privado em contratos de concessão e similares, e à impessoalidade e eficiência na execução orçamentária e financeira dos entes da Federação.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º .....

.....

V - cadastro unificado de investimentos: o cadastro a que se referem o art. 165, § 15, da Constituição Federal, e o art. 45-E desta Lei Complementar, correspondendo, no âmbito da União, àquele criado pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, ou o que vier a substituí-lo.

....." (NR)

"Art. 25-A. A execução orçamentária e financeira dos entes da Federação na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive por meio das transferências voluntárias de que trata o art. 25 desta Lei Complementar, quando os respectivos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente o beneficiário das despesas, ficam condicionadas, cumulativamente:

I - à prévia publicação no respectivo diário oficial e simultânea divulgação em sítio eletrônico, pelo ente concedente, de critérios objetivos e impessoais de distribuição dos recursos entre os beneficiários para a execução da política pública correspondente, que levem em conta exclusivamente:

a) indicadores socioeconômicos da população beneficiada;

b) outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão; e

c) critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público.

II - à aferição, de modo motivado e transparente, da observância dos critérios estabelecidos na forma do inciso I, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal e demais normas legais e regulamentares, por parte do ordenador da despesa.

§ 1º Os critérios de que trata o inciso I do *caput* serão definidos:

I - no âmbito de cada política pública, por lei ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência de execução da política correspondente;

II - no âmbito específico do Sistema Único de Saúde e do Sistema Único de Assistência Social, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, respectivamente, bem como da respectiva legislação complementar e regulamentação;

§ 2º Aplica-se a exigência deste artigo independentemente do caráter de execução obrigatória ou não da programação em questão, constituindo a sua inobservância impedimento técnico insuperável, obstando a execução de qualquer programação orçamentária.

§ 3º Não se aplica a exigência deste artigo, exclusivamente:

I - às transferências obrigatórias de que tratam os arts. 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como àquelas que decorram de simples compartilhamento de receitas de titularidade de outros entes da Federação, nos termos previstos na Constituição Federal;

II - às despesas de natureza imprevisível e urgente, decorrentes dos efeitos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

§ 4º Caso o objeto da despesa seja a distribuição física de equipamentos, materiais permanentes, obras ou serviços adquiridos centralizadamente por órgão da administração direta ou indireta do ente, a aplicação dos critérios de que trata este artigo será igualmente exigível, devendo as informações relativas à distribuição serem registradas por meio do seu desdobramento nos registros contábeis:

I - da execução do próprio empenho que custeou a realização da despesa com a aquisição dos elementos distribuídos, utilizando-se para essa finalidade de classificador e procedimentos definidos pelo órgão central a que se refere o art. 50, § 2º, desta Lei Complementar; ou

II - de contas específicas no sistema de compensação de que trata o art. 105, inciso VI, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, criadas segundo procedimentos definidos pelo órgão central a que se refere o art. 50, § 2º, desta Lei Complementar, mantido sempre o registro da associação entre os bens distribuídos e o empenho original que custeou sua aquisição."

"Art. 45-A. Para efeitos do cumprimento do art. 45, o projeto de lei orçamentária anual e a respectiva lei somente contemplarão, nos orçamentos fiscal e da seguridade social de que tratam os incisos I e III do § 5º do art. 165 da Constituição Federal, dotações para novas obras se forem alocados, sobre o total de dotações destinadas a essas finalidades, pelo menos:

I - 4% (quatro por cento) para manutenção e conservação de obras já existentes;

II - 60% (sessenta por cento) para continuidade da execução dos projetos de obras em andamento.

§ 1º As obras de que trata este artigo:

I - constarão da lei orçamentária anual em programações orçamentárias específicas, distintas daquelas que contemplem outros elementos ou modalidades de despesas de capital;

II - não constarão da lei orçamentária anual sem que tenham antes sido inseridas no cadastro a que se refere o art. 2º, inciso V, com todas as informações nele exigidas, vedada em qualquer caso a inclusão sob condição suspensiva ou sob denominação genérica;

III - serão discriminadas individualmente na classificação programática e incluirão em sua discriminação o número de identificação respectivo no cadastro a que se refere o art. 2º, inciso V, independentemente do valor, vedada sob qualquer pretexto a utilização de descrições que abranjam mais de uma obra física ou mais de uma localização no terreno;

IV - são abrangidas pelas exigências deste artigo mesmo que:

a) sejam executadas mediante transferência a outros entes ou pessoas jurídicas públicas ou privadas; ou

b) sejam custeadas pelos orçamentos do ente na forma de inversões financeiras ou subvenções econômicas, inclusive na forma de aporte de recursos públicos em concessões ou parcerias público-privadas; ou

c) sejam contratadas de forma centralizada por órgãos ou entidades federais para posterior execução em locais diversos.

§ 2º Para efeitos da aplicação do disposto neste artigo:

I - não se confundem a manutenção e conservação ordinárias de que trata este artigo com reformas ou alterações qualitativas nos bens públicos, que constarão do orçamento como projetos específicos de investimento;

II - é vedada, para fins do procedimento estabelecido neste artigo, a utilização de qualquer outro cadastro ou repositório que não o mencionado no art. 2º, inciso V;

III – considera-se:

a) obra ou serviço de engenharia em andamento, qualquer empreendimento que conste do cadastro de trata o art. 2º, inciso V, e esteja com execução contratual em situação regular, sem

impedimentos legais ou regulatórios à execução física e com 20% (vinte por cento) ou mais de execução física;

b) obra ou serviço de engenharia novo, qualquer empreendimento que não conste do cadastro de trata o art. 2º, inciso V, nas condições descritas na alínea *a* deste inciso III.

§ 3º As disposições desta Lei Complementar relativas às obras aplicam-se também aos serviços de engenharia a elas associados, tais como projetos, estudos e levantamentos.

§ 4º Excetuam-se das exigências deste artigo, exclusivamente:

I - as programações destinadas a obras de enfrentamento direto dos efeitos de calamidade pública reconhecida nos termos da legislação pertinente, devendo tais montantes serem excluídos do cálculo das proporções nele fixadas;

II - as situações em que inexistam obras em andamento sob responsabilidade de algum Poder ou órgão com equivalente autonomia constitucional, ou quando o saldo financeiro dos cronogramas de execução das suas obras em andamento for inferior à proporção fixada no *caput*, quando então a destinação a obras em andamento corresponderá à totalidade desse saldo.

§ 5º A demonstração do cumprimento deste artigo, identificando as programações e valores envolvidos para obras novas, continuidade de obras em andamento e manutenção e conservação de obras já existentes, nos termos do *caput*, integrará o projeto de lei orçamentária anual a que se refere e o processado legislativo da respectiva aprovação.

§ 6º Caso as propostas orçamentárias dos Poderes e demais órgãos com equivalente autonomia constitucional não observem as proporções exigidas neste artigo, o Poder Executivo aplicará, de ofício, redução nas respectivas dotações, nos termos do art. 45-B, *caput* e § 1º."

"Art. 45-B. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, e antes da execução de quaisquer das programações destinadas a obras, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira das pro-

gramações destinadas ao financiamento de novas obras e serviços de engenharia, de forma a que seja obedecida a proporção estabelecida no *caput* do art. 45-A.

§ 1º O procedimento de que trata o *caput* far-se-á mediante reduções lineares em todas as programações de obras novas.

§ 2º A limitação de que trata este artigo somente será recomposta mediante aumento correspondente nas dotações relativas à manutenção e à continuidade das obras em andamento, nos termos do art. 45-A."

"Art. 45-C. Aplicam-se aos créditos adicionais ou extraordinários as exigências dos arts. 45-A e 45-B, devendo a limitação de que trata o art. 45-B ser promovida antes da execução das programações destinadas a obras contidas nos créditos abertos, observado o art. 45-A, § 4º.

Parágrafo único. A demonstração do cumprimento deste artigo, identificando as programações e valores envolvidos para obras novas, continuidade de obras em andamento e manutenção e conservação de obras já existentes, nos termos do *caput* do art. 45-A, integrará a exposição de motivos do respectivo crédito e o processado legislativo da sua aprovação."

"Art. 45-D. A execução das programações de que trata o art. 45-A deverá observar as mesmas proporções nele fixadas, vedada a limitação da execução das programações destinadas à manutenção e à continuidade de obras em andamento, que frustre o atingimento de tais proporções.

§ 1º Qualquer procedimento de limitação de empenho e movimentação financeira incidente sobre as programações destinadas à manutenção e à continuidade de obras em andamento deverá ser aplicado também às programações destinadas a obras novas, de forma a manter as proporções previstas no art. 45-A.

§ 2º A inexecução das programações destinadas à manutenção e à continuidade de obras em andamento em desacordo com as proporções previstas no art. 45-A, quando disponibilizados os

recursos orçamentários respectivos, deverá ser justificada pelos respectivos ordenadores de despesa.

§ 3º A execução de restos a pagar relativos a obras e serviços de engenharia será computada para fins de apuração das proporções de execução exigidas neste artigo.

§ 4º Para fins de cumprimento do § 3º, os empenhos de anos anteriores cuja estrutura da programação orçamentária eventualmente não disponha da identificação de que tratam os incisos I, II e III do art. 45-A, § 1º, terão neles inseridas tais informações, segundo regulamentação de responsabilidade do órgão central de contabilidade e orçamento do respectivo ente, de forma tal que permita a evidenciação, na escrituração contábil e orçamentária, do cumprimento das exigências deste artigo.

§ 5º A impossibilidade de inserção das informações de que trata o § 4º, enquanto perdurar, representa impedimento insanável à execução de qualquer empenho inscrito em restos a pagar.

§ 6º A demonstração do cumprimento deste artigo, identificando as programações e valores envolvidos para obras novas, continuidade de obras em andamento e manutenção e conservação de obras já existentes, nos termos do *caput* do art. 45-A, integrará a prestação de contas do órgão respectivo, no âmbito do orçamento sob sua responsabilidade, e a prestação de contas de governo do ente, pelos valores globais da aplicação de recursos em obras."

"Art. 45-E. Cada ente manterá um cadastro informatizado unificado de todas as obras de engenharia e serviços a elas associados custeados com os recursos de seus orçamentos fiscal e da seguridade social, que incluirá ao menos as seguintes informações:

I - número de identificação único da obra ou serviço;

II - localização física da obra, incluindo necessariamente as suas coordenadas geográficas,

III - memorial descritivo das características físicas da obra ou serviço, incluindo suas dimensões quantitativas, com as respectivas unidades de medida;

I V - valor estimado da obra ou serviço, com a respectiva data-base, a partir do orçamento que acompanha o projeto executivo;

V - cronograma físico e financeiro da execução da obra ou serviço, previsto e realizado, atualizado segundo o contrato original e alterações supervenientes, para as obras em andamento, ou estado de conservação, para as obras já concluídas;

V I - identificação das anotações de responsabilidade técnica de cada projeto, orçamento, execução e fiscalização da obra ou serviço, na forma da legislação específica, contemplando todo o histórico de responsabilidade técnica ao longo do empreendimento.

§ 1º O cadastro de que trata o *caput* terá o seu acesso integralmente franqueado à consulta pública irrestrita na internet para fins de controle social.

§ 2º Não poderão ser celebrados contratos nem reconhecidos compromissos de despesa sem o registro prévio da obra ou serviço no cadastro de que trata o *caput*.

§ 3º A atualização das informações de que trata o *caput* será procedida em periodicidade no mínimo mensal, sem prejuízo da atualização obrigatória sempre que houver modificações contratuais que as afetem.

§ 4º O ordenador de despesa poderá designar servidores ou empregados do quadro do órgão ou entidade para a execução das atualizações de que trata o § 3º, sem afastar a sua responsabilidade pessoal pela sua tempestividade e fidedignidade.

§ 5º É autorizada a ampla cooperação técnica entre os entes, e entre esses, os órgãos dos respectivos sistemas de controle interno e externo e os órgãos de regulamentação e fiscalização profissional das áreas envolvidas, para a implementação e manutenção do cadastro de que trata este artigo, inclusive mediante:

I - a cessão recíproca, remunerada ou gratuita, de soluções de tecnologia da informação e da respectiva utilização;

II - a celebração de convênios de cooperação para divisão de tarefas relativas às verificações *in loco* e demais diligências necessárias à produção das informações constantes do cadastro; e

III - a disseminação de informações técnicas e o treinamento de pessoal.

§ 6º Integram o cadastro de que trata este artigo os projetos, as obras e os serviços custeados pelos orçamentos fiscal e da seguridade social do ente, mesmo que:

I - sejam executadas mediante transferência a outros entes ou pessoas jurídicas públicas ou privadas; ou

II - sejam custeadas pelos orçamentos do ente na forma de inversões financeiras ou subvenções econômicas, inclusive na forma de aporte de recursos públicos em concessões ou parcerias público-privadas; ou

III - sejam contratadas de forma centralizada por órgãos ou entidades federais para posterior execução em locais diversos.

§ 8º Compete ao Poder Executivo a normatização dos procedimentos e a implantação e operação física do cadastro informatizado de que trata este artigo, sendo obrigatória a participação dos demais Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública na disponibilização e atualização das informações de que trata este artigo em relação às obras e investimentos físicos sob sua responsabilidade."

"Art. 45-F. Sem prejuízo do disposto nos arts. 45 a 45-E, a execução de programações constantes dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição relativos a cada ente, bem como de quaisquer créditos adicionais, quando envolva dotações destinadas a obras em ativos públicos que são objeto de concessão, arrendamento ou outro tipo de cessão da exploração a terceiros alheios à Administração Pública, fica condicionada à prévia comprovação por parte do ordenador de despesa, de que:

I - foi celebrado e publicado o instrumento contratual que tenha por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão ou arrendamento respectivo em função dos efeitos da obra ou serviço objeto da despesa, com aprovação expressa do respectivo órgão regulador da concessão ou regime equivalente de cessão; ou

II - os efeitos da obra ou serviço objeto da despesa já foram considerados para efeitos da licitação da concessão, conforme

manifestação expressa neste sentido por parte do respectivo órgão regulador da concessão ou regime equivalente de cessão.

§ 1º A comprovação de que trata o *caput* deve:

I - ser registrada pelo ordenador de despesa no processo de pagamento, com menção expressa na descrição dos empenhos respectivos; e

II - constar de item específico dos editais de qualquer processo licitatório celebrado para atender à despesa.

§ 2º A manifestação do órgão regulador da concessão ou regime equivalente de cessão poderá ser solicitada diretamente pelo ordenador de despesa ou, na forma de regulamentação de responsabilidade do Poder Executivo do ente, ser objeto de base de informações sistematizada para uso de todos os órgãos e entidades de sua administração pública."

"Art. 45-G. Aplica-se o disposto no art. 15 desta Lei Complementar às despesas incorridas com inobservância do disposto nos arts. 45 a 45-C.

§ 1º São responsáveis, inclusive para os efeitos da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000:

I - os ordenadores de despesa, pelo cumprimento do disposto nos arts. 25-A, 45-D, §§ 2º, 4º e 5º; 45-E, §§ 2º, 3º e 4º; 45-F, § 1º, no âmbito dos atos de que participarem;

II - os chefes de Poder ou órgão com equivalente autonomia constitucional, pela observância do disposto nos 45-A; 45-B; 45-C; 45-D, *caput* e § 1º; e 45-E, § 1º;

III - o chefe do Poder Executivo, pelo atendimento ao prescrito nos arts. 45-A, § 6º; 45-D, § 4º; e 45-E, § 8º, neste último caso abrangendo a normatização dos procedimentos e a implantação e operação física do cadastro informatizado a que se refere."

"Art. 60-A. O disposto nos arts. 25-A e 45-A a 45-G desta Lei Complementar não poderá ser modificado nem ter sua eficácia e sua aplicação reduzidas ou relativizadas sob nenhum pretexto por meio de qualquer disposição da legislação de qualquer ente, inclusive pela lei de diretrizes orçamentárias."

Art. 2º Aplicam-se a partir do primeiro exercício financeiro posterior àquele em que a presente Lei Complementar entrar em vigor as exigências previstas nos arts. 25-A, 45-A, 45-B, 45-C, 45-D, e 45-F da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, vedado qualquer ato de execução orçamentária em desacordo com seus termos.

§ 1º Até que seja implementado o cadastro informatizado de que tratam os arts. 2º, inciso V, e 45-F da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, o cumprimento das disposições dos artigos de que trata o *caput* far-se-á mediante a inserção de informações nos empenhos individuais na forma prevista no art. 45-D, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar.

§ 2º Durante o período a que alude o § 1º, é vedado o empenho ou a execução de restos a pagar relativos a obras novas, limitando-se a execução a despesas com manutenção de obras já concluídas e com a continuidade de obras em andamento, assim entendidas aquelas que atendam às condições especificadas no art. 45-A, § 2º, inciso III, alínea *a*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar.

§ 3º A partir da data de entrada em vigor desta Lei Complementar, a continuidade da execução física, financeira e orçamentária de qualquer despesa relativa a obras nos ativos públicos de que trata o *caput* do art. 45-F da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, cuja execução já tenha sido iniciada, ainda que na forma de pagamentos em restos a pagar, fica condicionada à comprovação da formalização do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato respectivo nos termos do seu *caput* e § 1º, inciso I, dispensada apenas a exigência do inciso II do mesmo parágrafo.

Art. 3º O cadastro informatizado unificado de que trata o art. 45-E da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com a redação dada por esta Lei Complementar, será implantado por cada ente até o final do segundo exercício financeiro posterior àquele em que a presente Lei Complementar entrar em vigor.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, observados os prazos estabelecidos nos arts. 2º e 3º.

orçamento
poder
limite
Responsabilidade Fisca
público
dívida
economia
federação
despesa
pessoal
resultado
gasto
meta
medida
receita
impacto
aumento
política
execução
compensação
legal
dispositivo
benefício
ente
estados
redução
serviço
meio
social
executivo
crédito
reserva
legislativo
decisão
relação
programação
organização
sustentabilidade
pib
brasil
primário
estimativa
pagamento
legislação
financeiro
congresso
necessidade
responsabilidade
concessão
finanças
proposição
período
constituição
norma
lei
plano
relatório
custo
teto
recurso
renúncia

MISSÃO, VISÃO E EFETIVIDADE DA LRF: O QUE FICOU FORA DA DISCIPLINA FISCAL?

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Resumo

O capítulo apresenta e discute a hipótese de que a LRF identificou "responsabilidade na gestão fiscal", por ocasião da formulação dos dispositivos que lhe deram contorno, com "responsabilidade na gestão orçamentária", limitada ao escopo das despesas primárias, por meio do cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, em horizonte temporal restrito a um exercício. A invocação, inscrita no art. 1º, de que a ação pública, para assegurar gestão responsável, fosse planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios, foi materialmente capturada por comandos de controle de prazo anual sobre a execução de despesas, no conceito primário, e (apenas parcialmente) sobre as receitas arrecadadas. O capítulo resgata aspectos da tramitação legislativa do projeto de lei que deu origem à LRF, mostrando sua gradual transformação de um instrumento de planejamento fiscal a longo prazo para um conjunto estreito de regras operacionais de curto prazo incidentes sobre parcela limitada da atividade financeira do setor público. Em seguida, disseca as duas principais distorções da LRF como regra fiscal: a falta de perspectiva temporal de médio prazo e a omissão do tratamento de todas as variáveis fiscais fora do restrito espaço do resultado primário. Por fim, apresenta projeto legislativo destinado a superar as distorções e limitações apontadas, apresentando a íntegra da minuta em anexo.

Palavras-chave: marco fiscal de médio prazo; processo orçamentário; resultado primário; plurianualidade; variáveis fiscais.

1. INTRODUÇÃO

No capítulo anterior desta publicação[1], ponderou-se que a gestão fiscal responsável congrega três objetivos estreitamente relacionados: a disciplina fiscal agregada, a priorização das despesas entre programas e projetos segundo as estratégias de governo, e a promoção de eficiência técnica. Enquanto aquele capítulo aprofunda a discussão do terceiro objetivo (eficiência alocativa) e sua interação com os dois outros, o presente capítulo traz o foco da discussão para o objetivo da disciplina fiscal, levantando evidências quanto aos principais fatores a limitar a eficácia da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF como instrumento regulatório visando promover a higidez das finanças públicas.[2]

O capítulo apresenta e discute a hipótese de que o aspecto mais fundamental do normativo que veio instituir formalmente o princípio da responsabilidade fiscal no ordenamento das finanças públicas brasileiras – a LRF – é o fato de que a "responsabilidade na gestão fiscal", referida já na ementa da norma, foi identificada, durante a formulação dos dispositivos que lhe deram contorno, com a responsabilidade na gestão orçamentária, limitada ao escopo das despesas primárias, por meio do "cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas", em horizonte temporal restrito a um exercício. A invocação, inscrita no art. 1º, de que a ação pública, para assegurar gestão responsável, fosse "planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios", foi materialmente capturada por comandos de controle de prazo anual sobre a execução de despesas, no conceito primário, e (apenas parcialmente) sobre as receitas arrecadadas.

Desta constatação fundamental decorre, inclusive, parte substancial da ineficácia da LRF em ancorar a sustentabilidade fiscal do setor público

---

1 Vide capítulo "Para além da disciplina macrofiscal: aspectos (esquecidos) de eficiência e efetividade do gasto público presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal."

2 Embora fora do escopo deste capítulo, os autores reconhecem que há efeitos significativos sobre o desempenho fiscal (medido, por exemplo, pela evolução do endividamento), oriundos diretamente dos dois outros objetivos – a qualidade das escolhas alocativas e a capacidade de entrega de produtos e resultados contratados. A mensuração desses efeitos, contudo, é tema aberto para pesquisa.

(Afonso; Carvalho; Castro, 2010; Bliacheriene; Ribeiro, 2012; Brasil, 2024; Côrtes; Nocko; Barros Filho, 2021; Fioravante; Pinheiro; Vieira, 2008; Mello; Slomski; Corrar, 2005; Oliveira, 2016; Teixeira; Azevedo, 2015), percepção que começa a esgueirar-se na literatura em meio a um oceano de teses laudatórias sobre a lei e seus objetivos, e que forneceu a lógica das duas tentativas posteriores de modificar as regras fiscais nela contidas (o "Teto de Gastos", introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e o "Regime Fiscal Sustentável", trazido pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023). De fato, fossem suficientes as regras da LRF para o objetivo a que se destinam, seriam desnecessárias tais modificações agregadas. Não é o objeto deste livro a discussão dessas modificações supervenientes na regra, mas ver-se-á, ao final do capítulo, que as mesmas distorções fundamentais apontadas na LRF também ocorrem nos seus regramentos sucessores, razão pela qual foram por igual incapazes de proporcionar a segurança na gestão fiscal que a lei original alegava trazer.

Após a presente introdução, este capítulo segue pela descrição da tramitação legislativa do projeto de lei que deu origem à LRF, mostrando a sua gradual transformação de um instrumento de planejamento fiscal a longo prazo para um conjunto estreito de regras operacionais de curto prazo incidentes sobre uma parcela limitada da atividade financeira do setor público. As seções 3 e 4 estendem a lente analítica para dissecar as duas principais distorções da LRF como regra fiscal: a falta de perspectiva temporal de médio prazo e a omissão do tratamento de todas as variáveis fiscais fora do restrito espaço do resultado primário (distorções estas cujo reflexo empírico-quantitativo é tratado na seção 5). Como resultante das reflexões críticas desenvolvidas, a seção 6 apresenta as linhas gerais de projeto legislativo destinado a superar as distorções e limitações apontadas (projeto que é trazido na íntegra no anexo). Por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho.

2. DA (AUSÊNCIA DE) MISSÃO E VISÃO DA DISCIPLINA FISCAL

O Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999 – PLP 18/1999, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 13 de abril daquele ano[3], sofreu modificações significativas nos quatorze meses de tramitação legislativa, até a sua aprovação na forma da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. É o caso do escopo indicado pela proposta original para as regras de responsabilidade fiscal. O PLP 18/1999 pretendia regulamentar os incisos I a IV do art. 163 (finanças públicas, dívida pública, concessão de garantias e emissão e resgate de títulos da dívida) e o art. 169 (despesas com pessoal) da Constituição Federal. Observe-se que o art. 163 não integra a Seção II – Dos Orçamentos, e que o art. 169, localizado nessa Seção, trata exclusivamente das despesas com pessoal, que constituíam, à época, o principal indicador de desequilíbrio das finanças estaduais e municipais, ao lado do nível de endividamento. O caráter orçamentário das regras e instrumentos que viriam a dominar o texto final da LRF foi introduzido ao longo do processo legislativo, "acendendo o poste" em torno do qual os supostos defensores da higidez fiscal viriam a buscá-la, e deixando apagadas as parcelas da atividade financeira estatal que teriam iluminado outros fatores determinantes do desempenho das finanças públicas.

Destaque-se também a declaração de propósito para o projeto apresentado. O PLP 18/1999 propunha, no art. 5º, que a gestão fiscal responsável tivesse por finalidade:

> o fortalecimento das condições essenciais à **estabilidade dos preços** e ao **crescimento econômico sustentável** e, consequentemente, à geração de emprego e renda e ao **bem-estar social.** (grifo nosso)

Essa formulação de propósito atrela diretamente a discussão fiscal às políticas monetária e creditícia, e associa as regras fiscais à produção de resultados de desenvolvimento socioeconômico. O painel de referência,

3 Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110. Acesso em: 18 abr. 2025.

nessa formulação, é todo o sistema de ações e decisões públicas que se mostrem determinantes para os objetivos finalísticos declarados. Compare-se essa formulação com a lei publicada:

> **Art. 1º** [...]
> § 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. (grifo nosso)

A lei passa, assim, a autorreferenciar a gestão fiscal (ou seja, nenhum objetivo maior do que ela mesma é asseverado) e a configurá-la como fenômeno fundamentalmente orçamentário.

Outra mudança significativa foi a integral supressão, no texto final, dos princípios de responsabilidade fiscal propostos no art. 6º do PLP 18/1999, e que continham, em boa medida, visão antecipativa sobre valores que, principalmente após a pandemia de covid-19, viriam a ser reconhecidos internacionalmente como base axiológica imperativa para decisões de governança e investimento:

> **Art. 6º** São princípios fundamentais da gestão fiscal responsável das finanças públicas, que vincularão a atuação dos entes da Federação e **fundamentarão a aplicação e a interpretação** das disposições desta Lei Complementar:
> I - a prevenção de déficits imoderados e reiterados, de modo a assegurar a compatibilidade entre as aspirações da sociedade quanto às ações estatais e a receita própria efetiva;
> II - a limitação da dívida a nível prudente, assim entendido o que seja compatível com a receita tributária efetiva e o patrimônio líquido, de

modo a propiciar margem de segurança para a absorção dos efeitos de eventos imprevistos;

III - a gestão apropriada de custos e prazos de maturação da dívida, inclusive para que não seja afetada por desequilíbrios transitórios entre as receitas e os gastos;

IV - a preservação do patrimônio líquido em nível adequado a propiciar margem de ·segurança capaz de absorver os efeitos de eventos imprevistos;

V - a adoção de política tributária previsível e estável;

VI - a limitação de gastos continuados a nível prudente;

VII - a compensação de efeitos decorrentes de aumento duradouro dos gastos;

VIII - a prevenção de desequilíbrios estruturais nas contas públicas, mediante limitação, em um período razoável de tempo, da média de gastos à média de receita;

IX - a administração prudente de riscos fiscais, assim entendidos os passivos contingentes e os efeitos de eventos imprevistos que possam afetar as contas públicas;

X - a adoção de processo permanente de planejamento da atuação estatal, com o fortalecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais como instrumentos de gestão;

XI - a transparência na elaboração e divulgação dos documentas orçamentários e contábeis, enunciados em linguagem simples e objetiva;

XII - o amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas e aos procedimentos de aplicação dos recursos públicos; e

XIII - a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios. (grifo nosso)

No texto final da LRF, o art. 6º foi suprimido e o espaço foi ocupado por dezenas de artigos sobre eventos orçamentários, inclusive no tratamento daqueles de natureza extraorçamentária, como a renúncia de receitas. O art. 14 da LRF, por exemplo, ao estabelecer regras sobre concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, se limitou a tratar dos impactos orçamentários restritos a uma perspectiva "PAYGO", permanecendo silente quanto a questões de prioridade, custo-efetividade,

eficiência, limites e outros atributos que impactam a dimensão e o uso do espaço fiscal.

Poder-se-ia dizer que os princípios suprimidos da LRF eram apenas enunciados vagos de intenção, e que as regras orçamentárias deram concretude à disciplina fiscal. Porém, um raciocínio nestes termos desconsideraria dois fatos reconhecidos na literatura de governança pública (Huntington; Harrison, 2000; North, 1990; Peters, 2011). O primeiro é que qualquer comando positivado na legislação é apropriado à realidade por meio de interpretação – não há efeito direto da norma sobre a realidade à revelia do agente que a aplica. Segundo, uma lei, na condição de instituição formal, somente efetiva sua intencionalidade se estiver amparada no substrato das instituições informais – a cultura, os valores, os entendimentos do que é moral, ético, correto. São ditas informais precisamente porque nenhuma definição objetiva a elas se aplica: trata-se de "contagiar" a consciência dos atores com ideias que se internalizem em seus comportamentos[4]. Descumprido esse requisito, as regras remanescem soltas no espaço axiológico e sujeitas à captura por interesses localizados (legítimos ou não), cuja percepção e julgamento restam embaraçados pela ausência de parâmetros superiores.

A supressão do art. 6º do PLP 18/1999, portanto, em vez de seu aprimoramento no processo legislativo[5], teve por consequência diminuir o alcance do papel que a LRF, reconhecidamente e apesar das alterações citadas, passou a exercer: o de lei principiológica. No entanto, o que deveria ser um estatuto que, sem prejuízo da definição procedimental dos seus componentes mais relevantes, trouxesse os princípios que norteariam

4 Deve-se diferenciar esse conceito clássico de instituição informal aqui mencionado, enfatizando o aspecto ideacional, de outras concepções baseadas apenas na ausência de previsão em normas formais (Helmke; Levitsky, 2006, p. 1-2). Embora ambas as visões tenham validade analítica e aplicabilidade à realidade brasileira, a construção mais tradicional da noção de instituição a partir dos padrões internalizados de consciência dos atores é a que mais adequadamente fundamenta o raciocínio aqui desenvolvido.

5 Não está no escopo deste capítulo analisar o mérito dos princípios instituídos, mas apenas apontar a importância de se ter declarados os princípios em normas de hierarquia superior. Igualmente fora do escopo deste trabalho é o cotejamento da íntegra entre o teor do PLP 18/1999 e o da LRF, em análise comparada.

a construção e aplicação dos demais componentes do ordenamento terminou resultando em um documento legal sem a enunciação de princípios que guiassem o desenvolvimento da estrutura jurídica das finanças públicas, e, ademais, preso a um conceito limitado de responsabilidade fiscal. A visão estreita assim impressa ao texto legal não se restringe ao escopo das regras, mas se refere também ao horizonte de visão adotado, como se discutirá a seguir.

Não havia, à época da aprovação da LRF, como não há ainda hoje, normativo nacional estabelecendo *metas* de longo prazo relacionadas com a higidez e a qualidade da gestão fiscal.

Por provocação do Tribunal de Contas da União, veiculada em diversos processos do órgão e consolidada no Acórdão nº 2.127/2017 – Plenário, o Poder Executivo constituiu, em 2017, grupo de trabalho para elaborar a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES, que deveria instituir os compromissos nacionais e orientar o processo alocativo a metas de resultado de longo prazo (definido como período de 12 anos). A minuta final previa, por exemplo: metas para a variação da dívida bruta do governo central e para o percentual da dívida líquida do setor público como proporção do produto interno bruto, no campo da disciplina fiscal; metas para investimento em infraestrutura e para o índice de competitividade global, no campo da eficiência alocativa; e metas para o indicador de eficácia do governo e para o índice de performance ambiental, no campo da capacidade de priorização e realização de entregas.

Por razões de ordem estritamente política, em face da inapetência da Presidência da República de articular os entes federativos e de negociar com o Congresso Nacional, a proposta elaborada pela equipe técnica teve sua alçada reduzida de nacional para federal e foi editada sob a forma do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, que pouca atenção recebeu da sociedade, dos poderes e dos próprios órgãos setoriais. Estava abortada, assim, a primeira experiência de planejamento de longo prazo nacional. No momento de publicação deste livro, o Ministério do Planejamento e Orçamento empreende a segunda tentativa, denominada de Brasil 2050, a ser acompanhada.

O resgate dessa história nos permite trazer a lume um dos atributos mais deletérios da governança pública no país: a ausência de cultura (formal e informal) de compromissos de longo prazo e de visão antecipativa de riscos e oportunidades. À época da formulação e deliberação legislativa da proposta de LRF, a miopia temporal dos processos decisórios já era conhecida e criticada, mas nenhuma repercussão teve sobre o texto final das regras de governança fiscal no país. Conceda-se à equipe de formulou o PLP nº 18/1999 o mérito de ter feito, ainda que de forma tímida e para um "longo prazo" definido como o período de apenas dois mandatos presidenciais, menção ao estabelecimento de alguma referência de futuro no tratamento das questões fiscais:

> **Art. 33,** [...]
> Parágrafo único. A mensagem do Poder Executivo que encaminhar o projeto de lei do plano plurianual ao Poder Legislativo apresentará um **cenário fiscal prospectivo, para um período de, pelo menos, oito exercícios financeiros**, a contar da respectiva vigência do plano, compreendendo projeções indicadoras da estratégia fiscal de longo prazo, em consonância com os princípios da da gestão fiscal responsavel (grifo nosso).

Embora pedir uma análise prospectiva de dois mandatos não pareça muito ousado, esse esforço foi excluído no texto final. A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, – LC 200/2023, fez incluir na LRF a única referência de longo prazo hoje presente na lei, mas ainda assim equivocadamente no âmbito da LDO[6]:

> **Art. 4º** [...]
> § 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:

6 Dizemos "equivocadamente" porque, sendo a LDO instrumento de planejamento de (no máximo) médio prazo, e sendo votada anualmente, não tem nem o mandato nem os recursos institucionais para estabelecer orientação em caráter estável para um cenário mais longo que o exercício seguinte.

> [...]
> III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

Ressalvado esse dispositivo recente, o máximo de longo prazo presente em qualquer normativo de disciplina fiscal desde a LRF são dois exercícios à frente do de referência. Sobejam exemplos, ilustrados pelo disposto no art. 4º da LRF:

> **Art. 4º** [...]
> § 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**. (grifo nosso)

Na ausência de compromissos fiscais de longo prazo, espera-se poder contar, ao menos, com a concertação de metas de médio prazo. De fato, tanto o PLP nº 18/1999 quanto o texto dos autógrafos da LRF contavam com dispositivo que remetia ao Plano Plurianual estabelecer o marco fiscal de médio prazo. Assim constavam nos dois documentos, respectivamente:

> **Art. 33** A lei do plano plurianual, relativa a cada ente da Federação, conterá um anexo de estratégia fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, entre os quais os relativos às receitas, às despesas, aos resultados entre receitas e despesas, à dívida pública e ao patrimônio líquido, bem assim demonstrada a compatibilidade entre tais objetivos e os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável.
> **Art. 3º** O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

> § 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social.

Esse marco fiscal de médio prazo abriria ao processo de governança das finanças públicas a possibilidade de se estabelecerem compromissos fiscais e de se negociarem soluções para inconsistências institucionalizadas de forma mais robusta do que seria possível em processos anuais de deliberação. Isso, entretanto, não aconteceu. Mesmo não tendo sido o veto aposto pelo Presidente da República orientado ao citado § 1º, mas ao prazo inscrito no *caput* do artigo, o resultado foi a supressão do comando que instituiria o acordo fiscal de médio prazo para a União. Na ausência desse marco de referência e da negociação antecipada de medidas mais estruturantes, viu-se imperar malabarismos contábeis ao longo desses 25 anos para assegurar a entrega de resultados primários anuais, por meio da contenção de pagamentos discricionários.

O Capítulo II da LRF, dedicado à instância do planejamento, ficou, portanto, órfão de qualquer visão de riscos e tendências mais larga do que a estreita visão do ciclo orçamentário anual, em relação até mesmo à já limitada assunção de fiscalidade como "orçamentariedade".

De fato, esse mesmo capítulo reduziu a quatro as instâncias de análise e tratamento dos fatores intervenientes nos resultados fiscais. A primeira instância era a do marco fiscal do PPA, abatido em seu nascedouro pelo veto, como mencionado. Remanesceram as instâncias da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Execução Orçamentária (cada qual com seção própria). Como consequência, a ótica do planejamento foi materialmente vinculada ao princípio da anualidade e ao escopo das despesas primárias e receitas arrecadadas.

3. O FISCAL, O ANUAL E O PRIMÁRIO: EMPAREDANDO A GESTÃO RESPONSÁVEL

O veto aposto ao marco fiscal do PPA teve outra consequência grave: retirou qualquer sentido de se fazer uso da LDO para estabelecer metas e riscos fiscais. Isso porque, no contexto de compromissos fiscais de médio prazo contratados em lei (se os houvesse), seria razoável adotar-se instâncias de controle intermediário ao longo do mandato para assegurar as necessárias priorizações e ponderações para viabilizar as metas contratadas. Na ausência dessas metas, excluídas pelo veto, a LDO passou a protagonizar o processo decisório fiscal, assumindo um papel conceitualmente incompatível com uma lei temporária e de curto prazo. Como se pudéssemos ler a seção II (LDO) do capítulo à revelia do que previa a seção I (PPA), a LDO passou a estabelecer, ela própria, as metas fiscais, com o sofrível atenuante de projetá-las para dois exercícios à frente (e como mera projeção, não como compromisso).

Com isso, consolidou-se o entendimento de que a gestão fiscal responsável se exerceria no curto prazo e na arena orçamentária, com praticamente nenhuma referência ao ambiente institucional mais amplo. Conceda-se ao texto da LRF o valor de ter explicitamente atribuído à LDO a definição de metas de resultado primário *e nominal*, ainda que meramente anuais.[7] Pecou, nesse aspecto, em circunscrever a consideração das variáveis intervenientes no resultado nominal a documentos de escopo estritamente orçamentário, que não comportam o tratamento da equação fiscal em sua integralidade, como se verá em detalhe na seção 4 adiante. Não surpreende, portanto, que a meta de resultado primário tenha assumido, no inconsciente coletivo e na prática institucional, o estatuto de ponto focal da formulação, implementação e avaliação da disciplina fiscal.

Essa situação foi favorecida por outros dispositivos da LRF. Ao estabelecer prontamente, nas primeiras linhas da seção dedicada à LDO, que esta lei disporia sobre equilíbrio entre receitas e despesas, a LRF

7 Como discutido, a anualidade como horizonte de contratação de compromissos fiscais tem natureza distinta da anualidade como marco de controle de desempenho.

oferece, na sequência imediata do texto, o instrumento que capturaria o processo de gestão da política fiscal, atrelando-o irremediavelmente ao ciclo decisório das despesas primárias: a limitação de empenho e movimentação financeira dos créditos orçamentários, sempre que a meta fiscal estivesse sob risco (art. 4º, I, *a*, e art. 9º). Estabelecido o instrumento operacional de incidência direta sobre a meta, a consequência foi tornar secundárias, e meramente referenciais, as informações sobre o quadro mais amplo de variáveis fiscais trazidas como anexo do projeto de LDO:

> **Art. 4º** A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
> [...]
> § 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das *políticas monetária, creditícia e cambial*, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Outras atribuições conferidas pela LRF à LDO também se destacam, hoje, como impróprias a uma lei temporária e de curto prazo. Duas dessas missões equivocadas merecem ser destacadas. A primeira é a de tratar de "controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos" (art. 4º, I, *e*). Nota-se, neste ponto, exemplo da reiterada limitação dos comandos à ótica orçamentária, mesmo em relação a processos com potencial para trazer ao debate precisamente os aspectos não orçamentários determinantes do desempenho fiscal, como a avaliação de programas e políticas públicas em sentido amplo. Essa limitação é reforçada pela LC nº 200/2023, que inclui o § 5º, VI, ao art. 4º da LRF, determinando que a LDO seja a sede de discussão dos achados e recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, quando muitos desses achados são fiscalmente relevantes, mas de natureza não orçamentária. A título de ilustração, esse foi o caso da avaliação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, em 2022, com foco na "capacidade de atendimento do INSS, os fluxos e procedimentos

instituídos e as informações utilizadas [para] o atendimento tempestivo dos requerentes e [a minimização dos] riscos relacionados à focalização, à concessão e à manutenção do BPC"[8]. Embora o tema dessa avaliação seja de caráter organizacional e procedimental, visando dar tratamento à situação crítica, vigente à época, de acúmulo de processos e longo tempo de espera por parte dos solicitantes de benefícios, a superação desse represamento da demanda teria impactos fiscais relevantes, elevando o montante de pagamentos de BPC. De fato, a implementação das recomendações oriundas da avaliação contribuiu para elevar os gastos com BPC de 0,77% do PIB em 2022 para 0,90% em 2024, como se vê no Gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 – Evolução dos gastos com Benefício de Prestação Continuada no Orçamento Geral da União

Fonte: SIGA Brasil (2025).

Esta impropriedade revela que, ao fim e ao cabo, três consequências advêm de se atrelar a discussão legislativa das avaliações a um instrumento

8 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Benefícios de Prestação Continuada. Brasília: MPO, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/assistencia-e-previdencia-social/gastos-diretos/bpc. Acesso em: 13 maio 2025.

orçamentário e de perspectiva anual como a LDO: o não envolvimento das comissões temáticas pertinentes aos temas das avaliações, já que esses órgãos operam ordinariamente apartados do processo orçamentário; o risco de que a comissão de orçamentos arquive avaliações como orçamentariamente não relevantes com base no valor de face de seu foco temático; e o risco de que, em se detectando a relevância fiscal do tema, mesmo de avaliações com foco não orçamentário, se restrinja o tratamento das consequências fiscais à perspectiva orçamentária, quando seu melhor encaminhamento poderia residir em outros mecanismos institucionais, financeiros, creditícios e tributários. Não por outra razão, nos anos recentes, passou-se a ouvir com frequência que "o BPC não cabe no orçamento", mas imperou silêncio quanto a "o BPC não cabe nas finanças públicas".

A segunda atribuição inadequada de competências à LDO é a delegação para que estabeleça "condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas" (art. 4º, I, *f*). De fato, a previsibilidade e a segurança jurídica nas operações financeiras entre entidades e entes federativos exigem que o regramento de princípios e condições se estabeleçam em normativo permanente, e não em lei temporária. O raciocínio implícito na Constituição de que a LDO seria uma calibração anual das decisões formuladas a mais longo prazo, para compatibilizá-las com as precondições fiscais, somente em casos muito restritos poderia aplicar-se aqui: em princípio, regras para transferências (que envolvem o cerne da disciplina da cooperação interfederativa) são por excelência matéria de legislação permanente e estável[9]. Embora a LDO venha cumprindo, de forma precária, o papel de suprir a ausência da lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição, cabendo a esta última a maior parte dos conteúdos atuais da LDO, isso não se aplicará a dispositivos atribuídos à LDO pela LRF, exceto mediante regovação expressa e amplo

9 Sob pena de criação oportunista de casuísmos que, ao contrário, violem os pressupostos da gestão fiscal responsável aproveitando a celeridade e peremptoriedade do rito de aprovação das leis anuais de natureza orçamentária (Praça, 2016; Rodrigues; Couto, 2020).

redesenho do arcabouço fiscal – que, como se concluirá ao final deste capítulo, é de todo necessário.

A LC nº 200/2023 reforçou a impropriedade conceitual de atribuir à LDO o estabelecimento de marco fiscal de médio prazo (3 exercícios), perseverando, ademais, na limitação do escopo regulatório aos instrumentos orçamentários:

> **Art. 4º.** [...]
> § 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também:
> [...]
> II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

Observe-se que não se trata de estabelecer compromissos de médio prazo, mas tão somente estimar agregados incidentes nos resultados.

Desvestida de missão superior e de visões de longo e médio prazo, a disciplina fiscal foi desenhada em regras que privilegiaram o foco na elaboração e execução anual de receitas e despesas primárias e em algumas regras procedimentais para parcial tratamento orçamentário de curto prazo de fatores extraorçamentários. Esta concentração da lei em um "ábaco de receitas e despesas primárias" termina por atropelar os objetivos de eficiência alocativa e de priorização de despesas (até mesmo em sua interação virtuosa com a disciplina fiscal): o mero equilíbrio dos agregados passou a bastar; como se não bastasse, restringe as decisões de gastos indiretos a considerações de impacto orçamentário e financeiro.

Ao tratar, por exemplo, dos aspectos fiscais relativos à atuação do Banco Central, a LRF os incluiu na seção que trata do orçamento anual, estreitando significativamente o tratamento de um dos determinantes da política fiscal: os efeitos decorrentes da gestão monetária (incluindo o regulamento dos mercados de crédito, que, no Brasil, estão sob a alçada do Bacen) e da gestão cambial. De fato, o art. 7º da lei se ocupa apenas em regular os efeitos orçamentários do resultado do Banco Central, e em

exigir desse agente de política econômica (art. 9º, § 5º), semestralmente, "avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços". Na prática, o impacto orçamentário das operações do Banco Central captura o foco da discussão, às expensas dos efeitos de sua atuação sobre a trajetória da dívida pública.

Mas é na seção IV do Capítulo II – Do Planejamento (da responsabilidade fiscal) que a captura da gestão fiscal pela gestão orçamentária se mostra mais contundente. Trazido como quarto instrumento proposto pela LRF para operar a responsabilidade fiscal – ao lado dos comandos e programações do PPA (vetado), da LDO e da LOA – a execução orçamentária é configurada nessa seção como instrumento solitário (e não solidário) de cumprimento das metas fiscais. Nessa seção se vincula, desde o título, o propósito da execução orçamentária ao de dar cumprimento à meta fiscal, trazendo ao ordenamento brasileiro o expediente do "contingenciamento" – ou seja, controle do uso do espaço fiscal pela ótica dos pagamentos, com uso do bloqueio do empenho de créditos orçamentários (art. 9º).

O corajoso leitor que até aqui chegou poderia perguntar-se (refletindo a cultura disseminada pela própria concepção e aplicação da LRF desde o seu nascedouro): para que criar regras mais rigorosas, mais "engessadas", ainda mais por um período mais longo? Afinal, tivemos períodos de bons resultados fiscais apenas controlando o resultado primário ano a ano.

Nada mais ilusório. Sem regras ancoradas fora do processo deliberativo ordinário anual das leis de natureza orçamentária (LDO e LOA), qualquer regramento que pretenda condicionar a evolução das finanças públicas fica necessariamente vinculado às mesmas condicionantes políticas e econômicas que incidem sobre a aprovação do orçamento anual (precisamente aquela que, pelos incentivos perversos, se supõe necessitar de regras fiscais adicionais para que não redunde em práticas contrárias ao interesse público). Ou seja, se suficiente fosse votar uma meta de resultado primário a cada ano na LDO, não haveria necessidade dessa meta, pois todos os objetivos que pudessem estar contemplados nessa meta

já seriam passíveis de observância, pelos mesmos agentes e no mesmo calendário, quando da elaboração da lei orçamentária.

É verdade que uma regra superior às metas fiscais anuais, em prazo e hierarquia jurídica, não é garantia absoluta de sustentabilidade fiscal. A própria experiência de ancoragem máxima de regra de contenção de despesas inscrita no texto constitucional, representada pelo episódio conhecido como Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016), falhou em assegurar disciplina fiscal. De fato, os mesmos fatores políticos que levam à obtenção de resultados socialmente indesejáveis em termos de déficit ou dívida no processo orçamentário anual existem também no processo decisório de uma regra fiscal exógena que precisa ser formalizada no ordenamento jurídico pelos mesmos agentes (ainda que com custos maiores em termos de quorum de aprovação).

No entanto, essa alegação não sustenta a desnecessidade de tais regras de maior calado, o que se apresenta à luz de três argumentos. Primeiro, a especificação de metas objetivas que ultrapassem o próximo orçamento representa compromisso político explícito dos agentes, com custo político, reputacional ou eleitoral de reversão. Segundo, a contratação de resultados públicos em horizonte mais aderente àquele que condiciona as decisões de investimento de agentes privados gera expectativa de maior previsibilidade e estabilidade, com valor intrínseco para a operação da economia.

Por fim, os "bons resultados" verificados ao longo dos 25 anos de LRF foram marcados por externalidades negativas graves perante os objetivos de eficiência alocativa, priorização de despesas e entrega de bem-estar à população. Crescimento claudicante, produtividade estagnada e ônus do ajuste incidente sobre a camada mais vulnerável da população não podem ser considerados "bons resultados", qualquer que tenha sido a feição contábil do equilíbrio entregue entre despesas e receitas primárias agregadas.

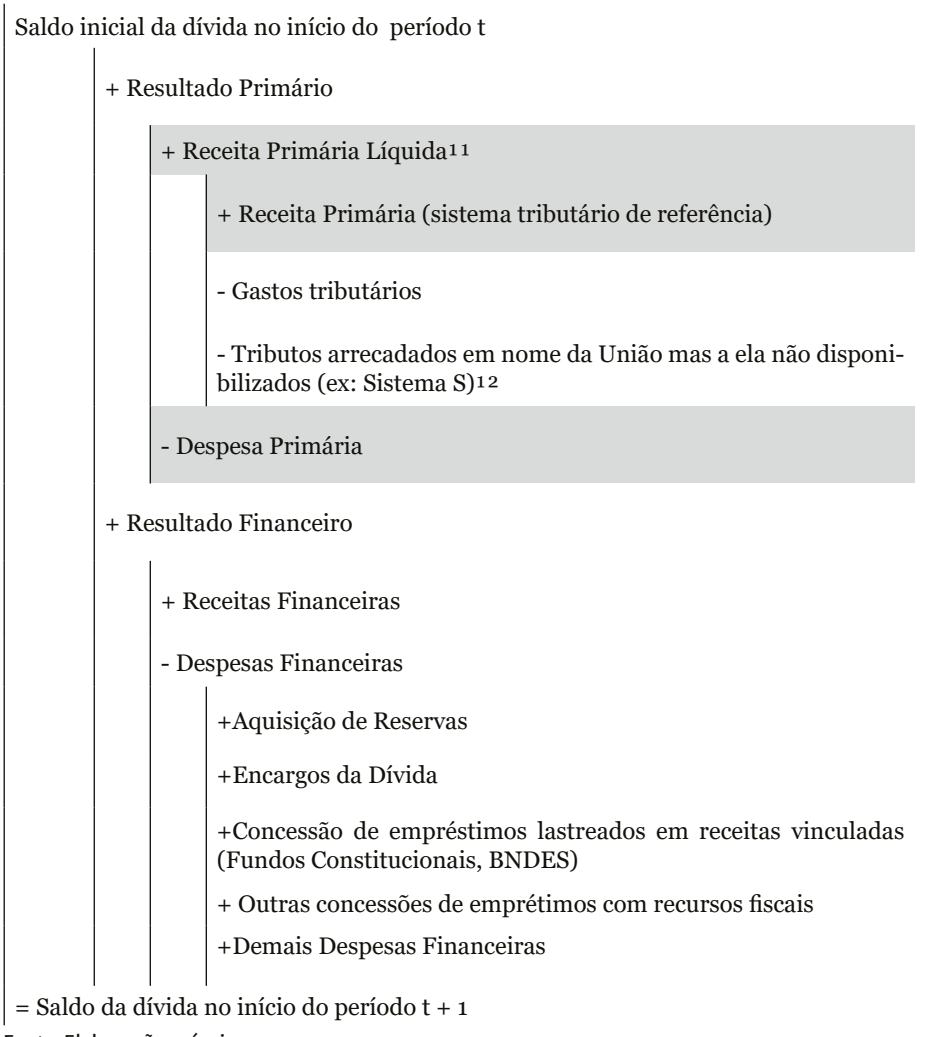
4. O QUE FICOU DE FORA: A EQUAÇÃO INCOMPLETA DA DISCIPLINA FISCAL[10]

Esta é a principal lacuna do desenho de disciplina fiscal instituído pelo texto da LRF e da interpretação e apropriação que os gestores fazem da lei: toda a ação gira em torno apenas da despesa primária e (parcialmente) da receita primária arrecadada. Prevalece a larga negligência ao fato de que o nível da dívida pública (e o resultado final da ação distributiva das finanças públicas, em termos mais gerais) é afetado não apenas pelos resultados primários, mas pelos resultados financeiros (inclusive em maior proporção). Assim, qualquer mecanismo de gestão fiscal deve, ao menos, evidenciar o efeito final de todos esses componentes em uma perspectiva temporal relevante, de forma a dar transparência aos efeitos de cada um deles e a evidenciar a responsabilidade governamental pela intervenção – ou não – em cada um deles na busca dos objetivos econômicos enunciados. Veremos, nesta seção e na seguinte, o grau de sub-representação dessas realidades pelo mapa truncado representado pelas regras fiscais limitadas ao resultado primário que até agora foram oferecidas ao país.

Iniciando por uma descrição conceitual, o resultado da variação da dívida pública (no conceito mais frequentemente utilizado, a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG) pode ser decomposto conforme delineado na Figura 1:

10 Esta seção e parte da anterior trazem uma síntese atualizada de argumentos já expostos mais extensamente em Santos e Bittencourt (2023). A ancoragem analítica dos argumentos na teoria econômica de regras fiscais pode ser encontrada em Bittencourt (2023).

Figura 1 – Composição simplificada da variação da dívida pública



Fonte: Elaboração própria.

11 Receita primária bruta, deduzida das transferências constitucionais de receitas pertencentes a outros entes da Federação (arts. 157, 158, e 159, incisos I, alíneas *a*, *b*, *d*, *e* e *f*, II e III).

12 Obrigações pecuniárias impostas ao contribuinte que compõem a carga tributária, mas não entram nos cofres da União.

Fica, portanto, evidente que regras de disciplina fiscal que tratem apenas de agregados e resultados primários estão mapeando – e intervindo – apenas em uma proporção muito menor das receitas e das despesas públicas do que aquelas que efetivamente incidem sobre a dívida (na figura 1, apenas aquelas com fundo delimitado em cinza). Na prática, termina servindo para esconder do debate público o real efeito de todos os demais componentes, retirando-lhes do foco que é concedido, no debate público, à despesa primária.

É claro que regras de elevada hierarquia legal, a exemplo de uma lei complementar (tal como discutido na seção anterior), devem contemplar tão somente a estrutura desse cálculo, ou seja, os componentes que precisam ser evidenciados no caminho entre o objetivo final de resultado fiscal (a "âncora" de médio ou longo prazo) e as regras operacionais a serem observadas anualmente pelos governos, caminho este a ser explicitado quantitativamente pelos instrumentos de implementação fiscal a cada ciclo de governo. Também se contempla nessas regras de largo horizonte a natureza vinculante ou não de cada componente, isto é, se devem ser especificadas, no instrumento de implementação, metas de resultado parcial (para os componentes sob maior controle do governo, como despesas primárias e gastos tributários), ou se o componente em questão é passível apenas de estimativa e projeção por ser exógeno (por exemplo, a taxa de câmbio). Mais simplificadamente, a lei complementar deve fixar a "estrutura da tabela", e o instrumento de execução prática deve inserir os valores a considerar a cada mandato presidencial[13].

Não se alegue que a omissão de todos os demais componentes (exceto despesas primárias e parte das receitas primárias) seria justificada pelo fato de o poder estatal[14] não ter controle sobre esses demais componen-

13 Nesse esteio, o texto do PLP nº 18/1999, embora passível de muitos aperfeiçoamentos, continha em seus arts. 33 e 34 bases melhores para a abordagem sistêmica da disciplina fiscal do que se revelou ter o texto atual da LRF.

14 Por "governo", nesta seção, entenda-se a ação conjunta dos decisores que têm ingerência sobre o processo orçamentário anual, ou seja, o Executivo e o Congresso Nacional. O primeiro tem a prerrogativa de propor alterações, mas é o Legislativo que decide em última instância, e esse Poder tem, historicamente, funcionado como um ator de veto adicional nessas pautas que vão além da despesa primária, impondo custo político

tes. Primeiro, porque, mesmo que ele não tenha controle sobre alguns deles (como grande parte dos encargos da dívida, que dependem da taxa de juros fixada pela política monetária e da taxa de câmbio), é apenas em um mapeamento completo que se verá – para efeitos de decisão e legitimação política – o real efeito dessas variáveis exógenas. Assim, um aumento da dívida decorrente diretamente da elevação ou redução da taxa de juros, ou da decisão de adquirir reservas feita por um Banco Central independente, ficará evidenciado de forma imediata – inclusive para ressalvar a responsabilidade do Poder Executivo por esse aumento fora de sua esfera de intervenção.

Mais importante, não é verdadeira a alegação de que o governo apenas controla despesas primárias: grande parte dos demais componentes é diretamente influenciada por decisões jurídicas e econômicas em mãos dos Poderes Executivo e Legislativo, mesmo em cenários com Banco Central independente e câmbio flutuante. Discutimos a seguir individualmente os principais itens envolvidos[15].

Todo o universo de desonerações fiscais e gastos tributários afeta diretamente o resultado primário: no entanto, é computado somente de forma indireta nos instrumentos orçamentários, pelo efeito que possa ter na receita que compõe o resultado. Portanto, no momento da decisão de metas fiscais, não se coloca explicitamente à sociedade a escolha por conceder ou não essas desonerações (assim como se coloca e força a escolha por realizar ou não a despesa primária), permitindo que o processo decisório desses favores siga sem o escrutínio e o protagonismo que tem a decisão sobre a despesa. Não se trata de despesa de menor porte, como se verá adiante.

Ainda na receita, a própria individualização dos gastos tributários, se houvesse, não cobriria integralmente a evidenciação da qualidade e

elevado ao Executivo nas parcas oportunidades em que este tentou abrir o debate. Desta forma, uma estrutura conceitual que explicite e monitore os números e as iniciativas dessa pauta ampliada tem o mérito adicional de revelar quem funciona no papel de promotor e no de ator de veto de cada decisão distributiva.

15 Grande parte da argumentação apresentada nesta seção (e a totalidade dos dados citados) pode ser consultada em Bittencourt (2020).

equidade da estrutura tributária: a não tributação da distribuição de lucros e dividendos (que diferentes estimativas calculavam corresponder, em 2013, a algo entre 0,64 % e 1,11% do PIB para contribuintes residentes no país e 0,17% para beneficiários residentes no exterior[16]), a isenção da tributação sobre juros sobre capital próprio (0,43% do PIB para 2013), a equidade da tributação (ou não tributação) de patrimônio, assim como toda a estrutura de alíquotas e isenções dos tributos indiretos sobre consumo[17] são questões não abrangidas pela regulação e pelas quantificações de gastos tributários. No entanto, a inserção do valor da própria arrecadação do sistema de referência nas regras de disciplina fiscal, como uma das etapas do cálculo (e o consequente acompanhamento de sua série histórica com a mesma ênfase dada ao acompanhamento da despesa), impediriam que as decisões sobre a tributação fossem consideradas de forma menos explícita (ou mais dissimulada) como alheias à decisão sobre a política fiscal. Tratar-se-ia, quando se está a deliberar sobre equilíbrio e resultados fiscais, de levantar o veto que esse tema sofre na formação da agenda pública de decisão – veto que se reforça quando o suposto regramento do equilíbrio fiscal não o inclui explicitamente na composição dos resultados desejados.

Ainda no campo estrito dos tributos, existe ao menos uma categoria que pesa sobre as empresas (representando encargo tributário) e que tem vinculação automática a despesas predeterminadas que, pelo ordenamento legal atual, permanecem fora do alcance da decisão orçamentária anual: a arrecadação destinada às entidades do chamado "Sistema S" (estimada para 2018 em 0,29% do PIB). Vinculações como esta – que, em se tratando de tributos estabelecidos por lei, estão plenamente sob o controle dos poderes estatais – representam recursos que são retirados da economia privada na forma de tributos e são alocados a determinadas despesas de forma alheia ao processo decisório orçamentário, representando, portanto,

16 O período defasado das estimativas decorre da disponibilidade dos dados públicos do IRPJ apenas até esse ano de 2013.

17 Já considerando os efeitos da assim chamada "Reforma Tributária", introduzida nos tributos indiretos pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

parte da equação das finanças públicas não capturada pelo mecanismo fiscal que pretende regular a sua trajetória.

Neste sentido, para além da evidenciação, é razoável e necessário conceber uma meta fiscal que se desdobre, explicitamente, em uma meta de despesas e de redução de gastos tributários. Tal foi, inclusive, a intenção refletida no art. 4º, § 1º, da Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (ainda que com inúmeras exceções nos parágrafos seguintes, a ponto de comprometer gravemente sua aplicabilidade), – dispositivo esse que, mesmo esvaziado pelas exceções, não foi, até o momento, objeto de consideração legislativa para sua implementação[18].

Passando agora às receitas e despesas financeiras, grande parte delas está inteiramente sob controle do governo e dos decisores políticos. De um lado, operações feitas entre a União e os bancos (especialmente públicos) de natureza tipicamente fiscal podem ser desenhadas de forma a aparecer, contabilmente, como despesas e receitas financeiras. O caso por excelência são as operações massivas realizadas na década passada com os bancos públicos (especialmente BNDES e Caixa Econômica Federal) na forma de empréstimos e "instrumentos híbridos de capital e dívida"[19]. Esse tipo de operações, com um impacto imediato sobre a variação da dívida pública, é deixado inteiramente à margem dos instrumentos

18 Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o *caput* devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no *caput* deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

19 Instrumentos de empréstimo que não prevejam prazo de amortização ("perpetuidade"), ficando o resgate a critério do devedor ou condicionado a evento predeterminado mas incerto (Resolução nº 3.444/2007 do Conselho Monetário Nacional; Flores *et al*., 2021).

vigentes de disciplina fiscal[20]. Outro componente, representando um valor elevadíssimo, é a repartição constitucional de receitas a que se obriga anualmente a União com os fundos constitucionais e com o PIS-PASEP para, obrigatoriamente, aplicar tais recursos em crédito subsidiado (para 2018, estimados num total de 0,45% do PIB). Também aqui a decisão pertence aos Poderes Executivo e Legislativo, e o esforço fiscal envolvido em manter essa vinculação não pode ser subtraído da visibilidade de um sistema de disciplina fiscal nas mesmas condições em que se colocam os esforços envolvidos na realização das despesas primárias. Ou seja, é perfeitamente viável colocar como regra fiscal metas – inclusive vinculantes – também sobre todos esses componentes financeiros que integram a pauta de decisões ao alcance dos governos e do parlamento.

Nosso impávido leitor poderia lembrar, atemorizado, outro contra-argumento frequentemente disseminado em reação a conferir maior abrangência às normas de disciplina fiscal: cada componente tem responsáveis e regras de decisão muito diferentes entre si. O custo do serviço da dívida depende fundamentalmente de fatores exógenos aos agentes políticos que decidem o orçamento (Poderes Executivo e Legislativo); a despesa primária depende desses agentes, seja em resolução anual na votação do orçamento (para a parcela da despesa discricionária, hoje minoritária), seja mediante modificações na legislação permanente (para a evolução das despesas obrigatórias, que correspondem à maior parte da despesa primária)[21]; a tributação também depende deles, mas exige o processo

20 A estimativa do Ministério da Fazenda para o total de benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União em 2017 alcançava 1,28% do PIB. O valor total sob essa rubrica do resultado financeiro possivelmente seria menor, dado que em parte corresponde a subsídios explícitos concedidos pelo orçamento e registrados como despesa primária. Esse valor é apontado aqui apenas como indicativo da ordem de grandeza da relação entre o orçamento federal e os compromissos de natureza financeira e creditícia. A seção seguinte deste capítulo contempla parâmetros de valor mais precisos para tais despesas de natureza diretamente financeira.

21 O próprio fato da despesa discricionária ser uma fração (hoje inferior a 10%) da despesa primária é em si mesmo um contra-argumento a esse pretexto de que a regra fiscal não deve cobrir outras variáveis porque "o governo não tem controle sobre elas". De fato, o formulador de política fiscal tem controle limitado sobre a própria despesa primária,

legislativo ordinário e submete-se a algumas restrições; a existência de vinculações privilegiadas de receitas para os fundos constitucionais, e o BNDES também depende dos mesmos agentes, mas exige quórum de mudança constitucional. É verdade que essa heterogeneidade existe e que acrescenta complexidade interpretativa a um sistema de disciplina fiscal que reúna todos esses componentes. Mas é precisamente por isso que a sua reunião em uma única estrutura de informação é necessária. A evidenciação de todo o universo de despesas e receitas permitiria à sociedade e aos mercados identificarem a dimensão dos efeitos de cada uma dessas decisões (e da responsabilidade de cada um dos agentes que as tomam), quando hoje o resultado final em termos de equilíbrio fiscal (imediato e intertemporal) não é escrutinado quanto às suas origens e responsabilidades (limitando-se à insistência em discutir a despesa primária, parcela menor dessa equação)[22].

dado que, em grande medida, ela é determinada por regras de obrigatoriedade de gasto encontradas na legislação permanente. Ora, se "limitações sobre o controle" fossem o fator inviabilizador do estabelecimento de metas para grupos de despesa, metas de resultado primário seriam tão "inviáveis" quanto metas sobre a despesa financeira ou sobre os benefícios fiscais, dada a escassa proporção de sua parcela discricionária de despesa e receita.

22 Ou seja, as regras fiscais atuais herdadas da LRF e seus sucessores informam que o Executivo e o Congresso deliberaram no processo legislativo ordinário um corte de despesas "x" ou um aumento "y" no endividamento decorrente de um déficit primário, mas deixam de informar que não deliberaram alterar as vinculações constitucionais aos fundos de financiamento regional, ou que não deliberaram reduzir os gastos tributários, e assim por diante.

5. A REALIDADE DOS NÚMEROS: REGRAS PARA O "ORÇAMENTO DO POBRE", OMISSÃO PARA O "ORÇAMENTO DO RICO"

Nesta seção, apresentamos alguns fatos estilizados[23] relativos aos componentes da equação da dívida pública, que mostram que a proposição principal deste capítulo (a miopia de regras fiscais que abordam apenas o resultado primário e a necessidade de incorporar todos os elementos relevantes à projeção e gestão da posição fiscal em sua construção) não é apenas conceitual, mas tem uma dimensão empírica extremamente significativa.

Iniciamos pela composição dos fatores determinantes da variação da dívida líquida do setor público. O Gráfico 2 e a Tabela 1 mostram a contribuição de cada um dos componentes da variação da dívida líquida do setor público federal (Governo Federal, Banco Central e empresas estatais federais)[24] no período de 2008 a 2024. Fica nítido que o impacto do resultado primário é bastante menos significativo que o do componente dos juros nominais (exceto no ano de 2020, em função dos efeitos da pandemia): a média do resultado primário no período é de 0,65% do PIB (com 2,89% de desvio-padrão), enquanto os juros nominais líquidos pagos representam 4,54% do PIB (com 1,18% de desvio-padrão). Até mesmo as variações cambiais (decorrentes basicamente da flutuação do valor em reais das reservas internacionais) afetam em determinados exercícios o volume da dívida bastante mais que o resultado primário, apresentando grande volatilidade[25].

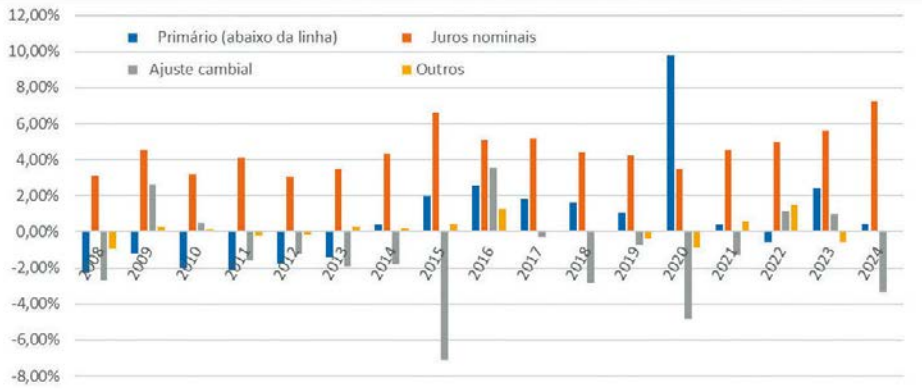
---

23 Dizemos fatos estilizados em razão de serem dados extraídos de diversas fontes e unificados em escalas de tempo e medida para comparabilidade, não representando modelos analíticos *per se*. Representam adequadamente a ordem de grandeza, ao longo do tempo, das variáveis examinadas.

24 Como se trata da contribuição à variação da dívida, o sinal de cada componente é invertido em relação ao seu saldo (ou seja, um resultado primário positivo, como no período 2008-2013, significa uma contribuição negativa ao saldo da dívida líquida).

25 Naturalmente, o efeito das variações cambiais do estoque da dívida é menor quando se apura o valor da dívida bruta, mas ainda assim afeta de maneira significativa o fluxo financeiro do setor público em cada ano, especialmente em função da obrigação de

Gráfico 2 - Fatores determinantes da evolução da dívida líquida - Governo Federal, Banco Central e Empresas estatais federais – 2008-2024 - Em % do PIB



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Banco Central do Brasil.[26]

Tabela 1 - Fatores determinantes da evolução da dívida líquida - Governo Federal, Banco Central e Empresas estatais federais – 2008-2024 - Em % do PIB

	Média	Desvio-padrão	Máxima	Mínima
Resultado Primário (abaixo da linha)	0,65%	2,89%	9,80%	-2,28%
Juros nominais	4,54%	1,18%	7,23%	3,06%

cobertura, pelo Tesouro Nacional, dos resultados do Banco Central do Brasil (art. 7º da LRF).

26 BANCO CENTRAL DO BRASIL. Tabela Evolução da Dívida Líquida: fatores condicionantes por esfera. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2025. Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.bcb.gov.br%2Fcontent%2Festatisticas%2FDocuments%2FTabelas_especiais%2FEvodlp.xlsx. Acesso em: 15 abr. 2025. Os valores são as somas das linhas correspondentes nas tabelas "Governo federal", "Banco Central" e "Empresas estatais federais". O valor "Outros" representa a soma dos valores de "Dívida externa – outros ajustes", "Reconhecimento de dívidas" e "Privatizações" (Banco Central do Brasil, 2025).

Ajuste cambial	-1,24%	2,63%	3,54%	-7,14%
Outros	0,09%	0,64%	1,49%	-0,94%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Banco Central do Brasil.[27]

Esses números deixam claro que a fixação de um cenário de referência de sustentabilidade da dívida pública (ponto de partida de qualquer regra fiscal) não pode deixar de incorporar, ao menos como projeções, esses elementos alheios ao primário, sob pena de tornar irrelevante o seu próprio papel como forward guidance para a política fiscal (dado que qualquer resultado primário fixado como meta poderá ter seu efeito anulado por projeções irrealistas dos demais componentes).

Sob outro enfoque, pode-se demonstrar que, fora do resultado primário, existem variáveis que: i) estão total ou parcialmente dentro da capacidade de gerenciamento dos poderes públicos[28]; ii) apresentam uma proporção muito relevante em relação às receitas e despesas primárias; e iii) são ignoradas por uma regra fiscal que considere apenas os componentes primários.

O Gráfico 3 e a Tabela 2 mostram que os gastos tributários federais[29] (direitos sobre tributos aos quais a União renuncia em favor de contribuintes específicos para obter com isso objetivos econômicos e sociais) totalizaram, no período de 2008 a 2024, montante médio de 4,14% do PIB, com significativa estabilidade (desvio-padrão de meros 0,54% do PIB). Ora, essas renúncias equivalem a 18,44% de todas as receitas primárias no período (que alcançaram média de 22,45% do PIB, também com baixa volatilidade de 0,99%). Ou seja, quase um quinto da equação das receitas é dispensado pela União, e essa decisão escapa completamente a regras fiscais que contemplem apenas as receitas primárias arrecadadas. Em

27 Vide referências da Figura 1.

28 Aí envolvendo não apenas medidas administrativas mas também mudanças legislativas que são passíveis de serem adotadas pela União e não encontram obstáculos à sua implementação em situações jurídicas predeterminadas como direitos adquiridos ou coisa julgada.

29 Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e,

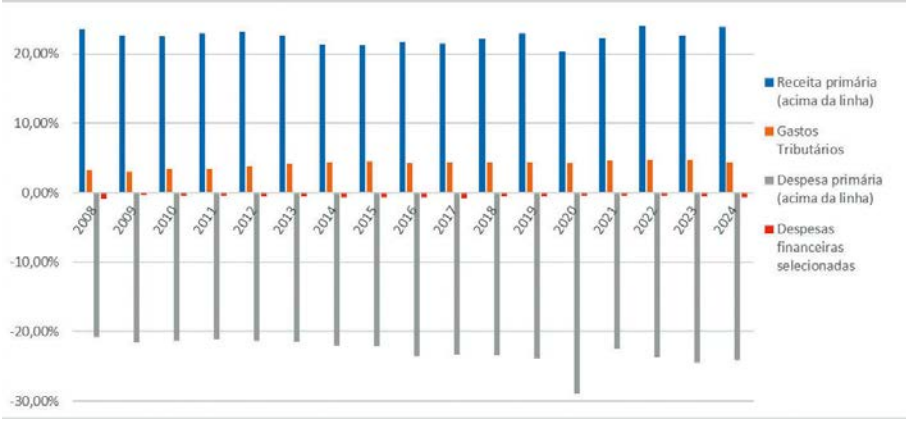
outras palavras, inexistindo metas para as renúncias de receita, o efeito dos gastos tributários é completamente ignorado pela regra fiscal, o que oculta do debate público essas decisões de enorme impacto distributivo (reitere-se: mais de 18% de tudo quanto é arrecadado pela União) e impede que a âncora de política fiscal afete também essas decisões.

Essa omissão, em particular, choca-se com a ênfase que o art. 14 da LRF atribui ao controle de renúncias de receita, evidenciando um outro fator de grave fragilidade do funcionamento dessa lei como regramento de controle macrofiscal. O Gráfico 4 mostra a evolução das mesmas variáveis como porcentagem do PIB (atribuindo ao montante de cada série em 2008 o valor de 100), o que revela crescimento relativo muito maior dessa categoria de gastos indiretos do que das próprias receitas primárias. Em outras palavras, as regras fiscais da LRF e da LC nº 200/2023 não incidem sobre um redutor da receita (portanto, do resultado primário), que, por sua vez, cresce muito mais do que a própria receita[30].

consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. (Brasil, 2018, p. 9).

30 De ressaltar-se que, aqui, não se está sequer a tratar da equidade distributiva do sistema tributário como um todo, como se mencionou na seção anterior (ou ainda em trabalhos contundentes como Afonso *et al.*, 2017, e Gobetti e Orair, 2016), mas apenas das exceções que dele se fazem para contribuintes específicos em função de condições particulares de suas atividades.

Gráfico 3 - Componentes do primário e variáveis ignoradas na LRF e na LC 200/2023 – 2008-2024 - Em % do PIB



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal.[31]

Tabela 2 - Componentes do primário e variáveis ignoradas na LRF e na LC 200/2023 – 2008-2024 - Em % do PIB

Item	Média	Desvio-padrão	Máxima	Mínima
Receita primária (acima da linha)	22,45%	0,99%	23,99%	20,29%
Gastos Tributários	4,14%	0,54%	4,76%	3,03%

31 Dados do resultado primário: Secretaria do Tesouro Nacional. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais. "Tabela 3.1. Demonstrativo de Operações do Governo Central Orçamentário - Brasil – Anual". Planilha "Demonstrativos_Governo_Central_Orcamentario.xlsx". Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:25012. Acesso em: 15 abr. 2025. Dados de Gastos Tributários: Secretaria da Receita Federal. Gastos Tributários - Estimativas Bases Efetivas (Quadro XXVI) (diversos anos). Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas?b_start:int=0. Acesso em: 15 abr. 2025. Dados de despesas financeiras: Secretaria do Tesouro Nacional. Despesas e Transferências Totais da União (critério valor pago). Disponível em: http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesas-e-transferencias-totais. Acesso em: 15 abr. 2025.

Despesa primária (acima da linha)	22,92%	1,96%	28,98%	20,74%
Despesas financeiras selecionadas	0,58%	0,14%	0,86%	0,39%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal.[32]

Gráfico 4 - Componentes do primário e variáveis ignoradas na LRF e na LC 200/2023 – 2008-2024 - Em % do PIB (2008 = 100)

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal.[33]

Outro aspecto que os Gráficos 3 e 4 mostram é a possibilidade de intervenção da deliberação estatal sobre parcela não desprezível das despesas financeiras. Ao contrário da costumeira alegação de que "o governo não controla as despesas financeiras", o valor compilado de um pequeno subconjunto delas[34], cuja composição inclui gastos sob controle

32 Vide referências do Gráfico 2.

33 Vide referências do Gráfico 3.

34 Do total de pagamentos da União, foram filtradas as despesas financeiras (Variável NO_IN_RESULTADO_EOF = "FINANCEIRO"), relativas a apenas dois programas (Variável "NO_PROGRAMA_PT"): "OPERACOES ESPECIAIS: FINANCIAMENTOS COM RETORNO" e "OPERACOES ESPECIAIS: OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS". Deste último programa, foram retirados os valores relativos à cobertura do resultado do Banco Central ("Ação 0669 ´COBERTURA DO RESULTADO NEGATIVO APURADO NO BANCO CENTRAL DO"), às despesas financeiras com ações de combate aos efeitos da pandemia em 2020

do governo (em particular, a concessão de financiamentos a terceiros), alcança uma média de 0,58% do PIB, com variação significativa ao longo do tempo. Ainda que de menor proporção em relação às despesas primárias, esse montante está longe de ser irrelevante para fins de gestão fiscal (essa mesma proporção, em função do PIB de 2024, chegaria a R$ 68,44 bilhões). De forma similar aos gastos tributários, o Gráfico 4 mostra que, em determinados períodos (entre 2017 e 2021, particularmente), o crescimento desse montante é bastante superior ao do total de despesas primárias. Portanto, também aqui emerge uma variável quantitativamente relevante, em grande parte gerenciável pelos poderes públicos, e que é omitida pelo conjunto de regras fiscais supostamente voltadas à garantia da sustentabilidade da posição das finanças públicas.

Os números desta seção não são modelos preditivos exatos, dado que alinham séries de diferentes origens, dentro de cada uma das quais existe heterogeneidade de situações. No entanto, a sistematização dessas grandes proporções macrofinanceiras expõe com clareza, do ponto de vista econômico, a miopia de uma regra fiscal baseada apenas no controle da despesa primária – miopia aqui entendida no sentido da diferença sistemática entre o conteúdo informacional da regra fiscal e as expectativas que pode gerar entre os agentes econômicos (Silva; Cândido Júnior, 2010). Demonstram também, sob o aspecto institucional das políticas públicas, a supressão do debate político mais amplo acerca de uma grande variedade de decisões econômicas de extremo impacto fiscal e que afetam basicamente agentes de maior capacidade financeira e de articulação política (como os gastos tributários, o fomento via financiamento com recursos públicos e a política monetária), ao tempo em que os gastos de natureza mais tipicamente redistributiva e de prestação de serviços públicos (as despesas primárias) estão submetidos a regras vinculantes, discutidas na sociedade e votadas pelos poderes institucionais. A pretexto de conferir

---

e 2021 (variável "TRATAMENTO" = Exceção: Créditos Extraordinários) e da calamidade climática no Rio Grande do Sul em 2024 ("Ação 00WH - FINANCIAMENTOS DE OPERACOES PARA APOIAR ACOES DE MITIGACAO E"). Os valores considerados são os da coluna "PAGAMENTOS_TOTAIS" (equivalente ao total pago no orçamento do ano mais os restos a pagar pagos no ano).

sustentabilidade às finanças públicas, as regras fiscais hoje existentes limitam-se a incidir com todo o rigor sobre o "orçamento dos pobres" (com efeitos, na melhor das hipóteses, limitados sobre a posição fiscal do país), mas silenciam qualquer referência ao "orçamento dos ricos".

6. O PRETEXTO E O TEXTO – PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO

Nosso destemido leitor poderá agora estar preocupado com outra frequente alegação suscitada contra o enfrentamento das questões aqui levantadas: a de que as críticas ao *status quo* "não trazem solução", ou até mesmo de que o tema seja supostamente tão complexo que não seja possível tratá-lo de maneira efetiva por meio de regras legais (ficando a "solução" dependente de algum tipo de "déspota esclarecido", em geral não especificado, que consiga reunir os meios para produzir políticas econômicas benignas que deem conta dessa "complexidade").

Tais alegações são simplesmente outro artifício para, mais uma vez, vetar a inserção do "orçamento do rico" (crédito público, política monetária, gastos tributários) na agenda central do debate econômico, e, portanto, impedir que sejam escrutinados com o rigor e a severidade com que o "orçamento do pobre" (previdência, saúde pública) é devassado todos os dias. As críticas aqui desenvolvidas não se esgotam em si mesmas: desaguam em solução implementável, na forma de um projeto de lei complementar anexo a este capítulo, projeto esse que preenche uma série de lacunas no atual regramento das finanças públicas, incluindo – crucialmente – o enfrentamento das omissões e vieses apontados no capítulo. Naturalmente, é uma primeira proposta lançada ao aperfeiçoamento no debate legislativo, sendo certo que apresentará pontos a serem completados ou retificados; no entanto, oferece um tratamento direto, completo e explícito para todos os pontos aqui abordados.

Inicialmente, é preciso reconhecer que não é possível veicular essa solução como simples modificação da LRF, uma vez que os elementos centrais do problema tratado foram também mencionados e absorvidos pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Assim, faz-se necessário construir uma elaborada transição que introduza no

ordenamento as disposições relativas a regras fiscais que essas duas leis complementares hoje incorporam, sem gerar incompatibilidades entre os textos respectivos. Para tanto, mantemos a escolha feita na LC nº 200/2023 de estabelecer procedimentos e regras fiscais essencialmente para a União (à exceção de correções pontuais em aspectos específicos das finanças públicas, cuja ausência reclama providências urgentes), facultando aos demais entes a sua utilização.

Substantivamente, o projeto inicia pela exigência de que os poderes públicos evidenciem um objetivo fiscal geral para o governo federal (uma meta de dívida bruta do governo geral), desdobrando-a em seus diferentes componentes até atingir um conjunto de regras operacionais que diga como as ações sob o controle do governo serão realizadas para atingir o objetivo fiscal geral. Naturalmente, os seus termos afastam a "visão de túnel" monotemática das regras anteriores que giram exclusivamente em torno da despesa primária e (parcialmente) da receita primária. Ao contrário, entrega-se ao plano plurianual o bastão de instrumento por excelência de implementação de um cenário fiscal com um escopo idôneo, combinando-o com elementos de planejamento de prioridades num horizonte de quatro anos, cobrindo inclusive o primeiro ano do mandato posterior – todas as características inerentes a esse instrumento, tanto no seu enquadramento constitucional quanto na sua prática já consolidada. Toda a moldura fiscal é estruturada dentro do plano plurianual, no qual o objetivo final de dívida é evidenciado partindo-se do nível inicial da dívida no início do cenário fiscal, e mostrando as projeções para as receitas e despesas financeiras, para as despesas primárias, e para os outros fatores que afetam o nível da dívida (como a aquisição de reservas internacionais e as decisões de política monetária do Banco Central)[35]. Todos esses fatores, uns sob controle do governo, outros não, incidem sobre o peso da dívida, e precisam ficar evidenciados na estratégia financeira de um mandato presidencial. É nessa longa equação, discriminada no art. 3º do projeto, que vai ficar expressa a decisão política distributiva central sendo adotada pelos poderes públicos: quem será tributado, em quanto,

35 Uma fundamentação mais extensa da articulação, no plano plurianual, das regras fiscais e demais componentes do planejamento pode ser encontrada em Bittencourt (2018).

quem *não* será tributado, quem receberá serviços e subsídios públicos, e por quanto – trazendo à luz do conhecimento da cidadania tudo o que se delibera sobre o uso dos recursos econômicos na esfera pública. Em palavras simples, unifica-se, num mesmo documento, à vista de todos, o "orçamento dos pobres" e o "orçamento dos ricos".

Após lançada a equação das projeções, o art. 4º estabelece que as decisões sob controle do governo (seja em relação a despesas e receitas primárias, seja em relação a despesas e receitas financeiras sob seu controle, seja quanto a benefícios tributários e creditícios) tenham fixadas metas claras para um quadriênio. Essas metas (com a técnica atualmente utilizada na LC nº 200/2023 de valores com banda de tolerância) terão, por construção, de mostrar-se compatíveis com o objetivo final de dívida enunciado, diante das estimativas que se pode fazer sobre a trajetória das diferentes variáveis econômicas e financeiras (inclusive aquelas que estão fora da governabilidade direta do Executivo). Isso permitirá evidenciar que as decisões adotadas pela política econômica, naquilo que ele controla, são coerentes com o objetivo final de dívida que ela própria se fixou – além de deixar transparente o efeito que as demais variáveis, aquelas que o formulador de política econômica não controla, têm sobre essa evolução. As metas são mantidas na forma proposta pelo projeto naquilo que existem (resultado primário e despesa primária), sendo acrescidas as demais. Quanto ao "teto de gastos" mitigado que vige atualmente, o art. 5º mantém as exigências hoje já estabelecidas pela LC nº 200/2023, que permanece em vigor.

Esta estrutura do marco fiscal é complementada pelos dispositivos relativos à avaliação de sua execução e sua eventual revisão. Fica estabelecida no art. 12 a obrigação de envio de um relatório anual de avaliação do plano plurianual, em que se evidenciem as variações de cada componente em relação ao cenário original, os efeitos disso sobre os cenários futuros e o objetivo final de dívida, o cumprimento das metas e limites vinculantes, e a lista das medidas adotadas pelo governo para reconduzir cada variável às metas eventualmente descumpridas. Dentro desse quadro, a modificação do objetivo final ou das metas é prevista pelo art. 13 como possível (como o seria de qualquer modo), mas mediante projeto de lei de modificação do PPA com esse conteúdo exclusivo, vedada a veiculação de

qualquer outro dispositivo, e mediante um demonstrativo do efeito das modificações que ele contém sobre a equação original do cenário fiscal.

No que tange à priorização de gastos, o art. 7º do projeto garante, operacionalmente, prioridade para uma relação de projetos específicos e individualizados no próprio PPA (descritos de forma explícita e específica, vedada a enunciação genérica de títulos que possam servir a mais de uma obra ou à aquisição de equipamentos para aplicação em mais de um local ou beneficiário final), que constem do registro de que trata o art. 165, § 15, da Constituição Federal, e do cadastro criado pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020 (estando, portanto, minimamente caracterizados gerencial e tecnicamente, não sendo meras intenções genéricas). Trata-se assim de criar um rol explícito de prioridades (papel por excelência do PPA). Para garantir que sejam efetivamente prioridades a serem perseguidas consistentemente (e não, mais uma vez, um rol acrítico de demandas acumuladas pelo interesse político imediatista do processo orçamentário convencional), exige-se a formação nesse rol na promulgação do PPA (ou seja, durante a formulação do planejamento), limitada sua modificação a circunstâncias muito específicas e justificadas, sob a responsabilidade pessoal do ministro de Estado correspondente. Mais importante, criam-se limites global e individual para os projetos a serem inseridos: o valor total dos projetos desse rol não poderá ser superior a um montante fixo, calculado em função de parâmetros macroeconômicos[36]; o valor individual de cada projeto não poderá ser inferior

36 O montante estimado dessas prioridades (art. 7º, *caput*, inc. I) é calculado a partir da proporção entre o investimento público no sentido *lato* e o investimento global da economia (Formação Bruta de Capital Fixo), de forma a minimizar o efeito de ciclos políticos na definição do investimento público: busca-se, em suma, manter uma estabilidade intertemporal na participação do investimento público dentro do ciclo econômico. Entre 1995 e 2022, a FBCF representou uma média de 18,16% do PIB, e o investimento público (contabilizado de forma bastante ampla, como todas as despesas liquidadas de GND 4 e 5) foi de 2,10% do PIB. Portanto, o investimento público contribuiu com 11,58% do investimento total da economia. Tomando-se 25% desse valor (denotando a priorização de um quarto desse investimento, sem o que "tudo seria prioridade"), temos que um montante estimado de projetos de investimento do setor público a considerar como prioritários alcançaria 2,90% da FBCF em média, o que, convertido a valores nominais a partir da FBCF de 2022, alcançaria R$ 54,03 bilhões. Esse valor corresponderia ao

a 2% desse valor total. Assim, nem todo desejo de obra será incluído como prioridade: apenas uma parcela mais relevante; e nem toda obra pulverizada de interesse local entra no rol: somente constarão no máximo cinquenta projetos com valor significativo cada um.

Para esses projetos prioritários, admite-se alocação mínima de 80% de despesas dos Grupos Natureza de Despesa 4 (Investimentos) e 5 (Inversões Financeiras), assegurando-se a priorização do investimento econômico sem estrangular a necessidade de algum custeio diretamente associado à efetividade dos projetos. Desta forma, mantém-se a ideia de um piso para as aplicações produtivas e eficientes, inserindo ao mesmo tempo a necessária seletividade na identificação expressa dessas aplicações em termos de projetos adequadamente gerenciados, e cuja definição será de competência dos mesmos agentes (Executivo e Congresso) que definem as demais peças do mecanismo fiscal, e terá de ser explicitada de forma transparente no mesmo processo decisório de materialização do marco fiscal ao início de cada mandato presidencial.

De igual forma, propõe-se uma segunda carteira de despesas que abriguem as prioridades de qualquer natureza que esses agentes entendam necessário selecionar, em volume mais modesto (20% da carteira de recursos prioritários), para garantir a respectiva execução na condição de despesas discricionárias.

Para ambas as carteiras, assegura-se a alocação de um piso de recursos mínimo, associado à formação de uma reserva de contingência com a finalidade específica e exclusiva de absorver eventos imprevistos de redução de receita ou aumento de despesa obrigatória que possa exigir a limitação de movimentação e empenho ou qualquer tipo de contingenciamento da execução financeira das programações contidas nas duas

---

valor total máximo dos projetos a inserir na carteira de projetos prioritários. A garantia orçamentária pretendida alcança a totalidade desse valor nos quatro anos de vigência do cenário fiscal, o que enseja um valor a ser protegido anualmente de 25% da carteira, ou seja, R$ 13,51 bilhões. Se somada ao montante das "demais prioridades de gasto" (art. 7º, *caput*, inc. II), que é de R$ 2,7 bilhões, e às reservas orçamentárias para ambas as carteiras (R$ 2,7 e R$ 0,54 bilhões, respectivamente), a alocação total proposta para garantia das prioridades de gastos de R$ 16,21 bilhões, alcançaria um total de R$ 19,45 bilhões a valores de 2022.

listas de prioridade. Esta reserva de contingência, se não utilizada no exercício por desnecessária, é disponibilizada no exercício seguinte como saldo financeiro disponível para qualquer despesa, não impactando sobre o cumprimento da meta do novo exercício. Isto reduz a possibilidade de que haja interrupção do fluxo de recursos para as despesas escolhidas como prioritárias, ao mesmo tempo que se materializa a prioridade na forma de uma reserva orçamentária que diminui as chances das alegadas prioridades serem afetadas pela frustração dos resultados primários – e de uma obrigação de direcionar ao menos uma parcela dos recursos orçamentários para as mesmas alegadas prioridades. Somente desta forma a noção de prioridades deixa de ser mera retórica e transforma-se em realidade orçamentária.

Ainda no âmbito do planejamento governamental, o art. 11 traz o detalhamento da exigência de que o plano plurianual estabeleça normas para a aplicação de avaliação de políticas públicas e para a revisão periódica de gastos durante a sua vigência. A rigor, esse tipo de previsão não seria estritamente um mecanismo de regra fiscal (ainda que seja conteúdo por excelência da dimensão de planejamento de qualquer PPA), mas é de todo recomendável que o marco fiscal explicite a institucionalização do mecanismo, de forma a impulsionar a sua efetiva implementação (tomando em conta, inclusive, o fato de que esse tipo de revisão tende a ser muito dificultado pelas pressões políticas geradas pelos grupos de interesse – beneficiários, fornecedores, órgãos executores – envolvidos em cada política ou atividade avaliada). Uma previsão normativa da existência desse procedimento, dentro do próprio arcabouço fiscal, pode ser um reforço sem o qual a própria viabilidade dessas iniciativas esteja em jogo. Fica ainda estabelecido no artigo que o objeto dessas revisões periódicas não será apenas a despesa primária, mas também os programas de natureza financeira e as desonerações tributárias, dado que a lógica de revisão e o impacto fiscal são similares.

Os capítulos seguintes tratam de itens individuais do ordenamento das finanças públicas que demandam urgente estabilização, inclusive para os entes subnacionais. No tema de restos a pagar, o art. 14 reafirma a inclusão integral dos restos a pagar nas projeções, metas e demonstrativos da lei, tal como preveem as metodologias internacionais, enquanto o art.

17 elimina alegadas ambiguidades normativas relativas à reinscrição de restos a pagar, as quais têm permitido o acúmulo ilegal de uma enorme quantidade de supostos passivos da União e dos demais entes. Pela nova redação, fica explícito que somente são passíveis de inscrição por mais de um exercício aqueles empenhos para os quais seja cumprida a exigência da Lei nº 4.320/64 de que o empenho "gera para o Estado obrigação de pagamento". Elimina-se, assim, a irregularidade (de imenso valor financeiro acumulado) de empenhos autorizados em orçamentos anteriores para os quais os beneficiários não atenderam aos requisitos legais para fazer jus aos pagamentos, e que, não obstante, persistem sendo registrados como obrigação, desequilibrando os orçamentos posteriores sem que haja direito legítimo a essa vantagem.

Outro tema da mais estrita urgência é a regulação permanente de conteúdos mínimos relativos à execução provisória da lei orçamentária anual. Atualmente, o silêncio legislativo sobre essa hipótese tem exigido que a lei de diretrizes orçamentárias assuma, isolada e exclusivamente, o papel de determinar as condições de execução provisória da lei orçamentária até sua sanção. Ora, essa dependência absoluta de uma lei também anual é um risco inaceitável para as finanças nacionais: caso não seja aprovada também a LDO antes do início do exercício, a execução da despesa cairá num limbo jurídico que ameaça o atendimento das obrigações legais e constitucionais do Estado e o cumprimento das mais básicas funções governamentais. O art. 18º do projeto estabelece um conteúdo mínimo das autorizações que podem ser executadas, permitindo à LDO de cada exercício ampliar e detalhar esse conteúdo. Por fim, o art. 19 obedece ao comando expresso do do art. 6º, *caput*, da Emenda Constitucional nº 126/2022, afastando em caráter definitivo a exigibilidade da "regra de ouro" constitucional para todos os entes da Federação, por perda de qualquer finalidade relevante.

As disposições transitórias adaptam pontualmente dispositivos da LRF e da LC nº 200/2023 às novas regras, implementando a delicada transição entre a normativa atual e o ordenamento proposto.

7. A MODO DE CONCLUSÃO

Em síntese, pudemos apontar neste capítulo que a LRF foi transformada, desde sua tramitação legislativa original, em um pacote de regras operacionais com horizonte limitadíssimo (um exercício financeiro) e abrangência ainda mais limitada (praticamente só o controle da despesa primária). Estas duas distorções fundamentais fazem com que seus efeitos não alcancem senão circunstancialmente e por períodos limitados o alegado objetivo de sustentabilidade da dívida pública e das finanças estatais. A limitação à despesa primária tem ainda o efeito de ocultar do debate público todo um conjunto de decisões distributivas de impacto macroeconômico e fiscal muito superior ao das próprias despesas e receitas primárias (gastos tributários, financiamentos com recursos públicos, decisões de política monetária e cambial) que envolvem interesses de agentes com muito maior capacidade econômica e poder de pressão política que o cidadão comum. Por isso, o debate e as pressões para austeridade e controle fiscal recaem invariavelmente sobre as prestações devidas aos cidadãos na forma de serviços públicos (inclusive previdenciários e assistenciais), custeados pela despesa primária (o "orçamento do pobre"), ao passo em que são escamoteadas de qualquer debate ou pressão todas essas demais decisões (o "orçamento do rico"). As críticas aqui formuladas, com a proposição legislativa oferecida em anexo, pretendem ser passos para essa reconquista das finanças públicas como tema de discussão política democrática, trazendo todos os interesses envolvidos na atividade financeira do Estado ao mesmo locus de visibilidade, escrutínio e disciplina, para que uma autêntica sustentabilidade fiscal seja alcançada por meio da distribuição equitativa de benefícios e responsabilidades entre todos, na proporção de suas capacidades e recursos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; CARVALHO, Guilherme Luís Nilson Pinto; CASTRO, Kleber Pacheco. Desempenho comparado dos principais governos brasileiros depois de dez anos de LRF. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas,** Belo Horizonte, a. 1, n. 0, p. 13-48, set. 2010. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/rttc_setembro_certo.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

AFONSO, José Roberto *et al.* (org.) **Tributação e desigualdade.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2017.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Novo arcabouço fiscal:** critérios de desenho e uma discussão preliminar das alternativas em debate. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-49-2023-novo-arcabouco-fiscal-criterios-de-desenho-e-uma-discussao-preliminar-das-alternativas-em-debate. Acesso em: 14 abr. 2025.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. PEC 188/2019: celebração expressa do pacto federativo ou permanência silenciosa do pacto regressivo? *In:* GIMENE, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal.** Orçamento em Discussão, n. 49. Brasília, DF: Assecor, 2020. p. 326-375. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/planejamento-orcamento-e-sustentabilidade-fiscal/. Acesso em: 14 abr. 2025.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. PPA, orçamento e planejamento, segundo ato: lições aprendidas e proposta de uma rota adiante. *In:* SILVA, Rafael Silveira (org.). **30 anos da Constituição:** evolução, desafios e perspectivas para o futuro, vol. III. Brasília, DF: Senado Federal, 2018. p. 365-403. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/553745. Acesso em: 14 abr. 2025.

BLIACHERIENE, Ana, RIBEIRO, Renato Jorge Brown. A questão do endividamento público dez anos após a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal: avanços e limitações. **Revista de Informação Legislativa,** Brasília, DF, v. 49, n. 194, abr./jun., 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle Prodasen. **Siga Brasil.** Brasília, DF: Prodasen, 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária bases efetivas:** ano calendário 2015. Série 2013 a 2018. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Lições do controle externo das regras fiscais.** Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2024.

CÔRTES, Claudia Azevedo; NOCKO, Larissa Maria; BARROS FILHO, Luciano Cardoso. Responsabilidade fiscal: uma investigação sobre a credibilidade da política fiscal brasileira após a LRF. **Cadernos de Finanças Públicas,** Brasília, DF, v. 21, n. 1, p. 1-28, maio 2021. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/102. Acesso em: 14 abr. 2025.

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; ALBUQUERQUE, Carlos Wagner; MOTA, José Aroudo; PIANCASTELLI, Marcelo (org.). **Dinâmica dos municípios.** Brasília, DF: Ipea, 2008. p. 53-110.

FLORES, Eduardo *et al.* Instrumentos financeiros com características de patrimônio e potenciais implicações tributárias de sua contabilização. **Revista Contabilidade Vista & Revista,** Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 184-204, maio/ago. 2021. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/6186/3432. Acesso em: 14 abr. 2025.

GOBETTI, Sergio; ORAIR, Rodrigo. **Progressividade tributária:** a agenda negligenciada. Texto para Discussão, n. 2190. Brasília, DF: Ipea, 2016.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions and democracy:** lessons from Latin America. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P.; HARRISON, Lawrence E. (edt). **Culture matters:** how values shape human progress. New York: Basic Books, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz J. Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros. **UnB Contábil,** Brasília, DF, jan./jun, 2005.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Weder. Meta fiscal não é intenção, é lei. **Valor Econômico,** Rio de Janeiro, 15 abr. 2016.

PETERS, Guy. **Institutional theory in political science:** the new institutionalism. New York: Bloomsbury Academic, 2011.

PRAÇA, Sérgio. A prática das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) no governo federal brasileiro (1989-2010). *In:* SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). **Finanças públicas:** da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 93-114.

RODRIGUES, Júlia Marinho; COUTO, Leandro Freitas. A transformação da lei de diretrizes orçamentárias: impactos da reforma orçamentária de 2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* GIMENE, Márcio (org.). **Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal.** Brasília, DF: Assecor, 2020. p. 12-47. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/planejamento-orcamento-e-sustentabilidade-fiscal/. Acesso em: 14 abr. 2025.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Novo arcabouço fiscal:** avaliação da proposta do Poder Executivo (PL 93/2023 – Complementar). Orçamento em discussão, n. 50. Brasília, DF: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/

documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/orcamento-em-discussao_texto-50.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. É o mercado míope em relação à política fiscal Brasileira? **Revista Brasileira de Economia,** Rio de Janeiro, v. 64, n. 4, dez., 2010. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-71402010000400006.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; AZEVEDO, Ricardo Rocha. Metas fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros? **Cadernos de Finanças Públicas,** Brasília, DF, n. 15, p. 151-174, dez., 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3817/1/Cadernos%20de%20Finan%c3%a7as%20P%c3%bablicas%20n.%2015%20Dez%202015.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

ANEXO – MINUTA DE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 20XX

Estabelece parâmetros, regras e instrumentos para alcançar um regime fiscal sustentável, com base no art. 165, § 9º, da Constituição Federal e em atendimento ao art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º O regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e do art. 165, § 9º, da Constituição Federal, obedecerá ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º O disposto nesta Lei Complementar não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e renúncia de receita estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias, inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal aqui instituído.

§ 2º Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - aplica-se integralmente o disposto nos arts. 15, 18 e 19 desta Lei Complementar; e
II - é facultada a adoção das demais estruturas, regras e procedimentos estabelecidos nesta Lei Complementar.
§ 3º Para efeitos desta Lei Complementar, compreende-se:
I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;
II - eficiência: dimensão de desempenho da ação governamental definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade;
III - efetividade: dimensão de desempenho da ação governamental definida como relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção; e
IV - cadastro unificado de investimentos: o cadastro a que se refere o art. 165, § 15, da Constituição Federal, correspondendo, no âmbito da União, àquele criado pelo Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, ou o que vier a substituí-lo.

CAPÍTULO II
DA ESTRUTURA E CONTEÚDO DO PLANO PLURIANUAL

Art. 2º O plano plurianual a que se refere o art. 165, inciso I, da Constituição Federal será composto por:
I - cenário fiscal de médio prazo, para o primeiro exercício de vigência do plano plurianual, para os demais exercícios abrangidos pela sua vigência e para o primeiro exercício posterior à sua vigência, em valores correntes e constantes, composto por:

a) objetivo global de resultado fiscal, definido em termos do montante da dívida bruta do governo geral como porcentagem do produto interno bruto do país, composto por dois valores, a serem alcançados no último ano de vigência do plano e no primeiro exercício posterior à sua vigência;

b) marco fiscal de médio prazo, contendo os elementos definidos no art. 3º, partindo do seu valor no exercício anterior ao do início da vigência do plano plurianual, até alcançar o objetivo global fixado na alínea *a* ao final dos exercícios nela contemplados;

c) metas anuais vinculantes para os agregados relevantes do marco fiscal, nos termos do art. 4º; e

d) intervalos de tolerância para as metas de que trata a alínea *c*.

II - rol individualizado de projetos prioritários de investimento em infraestrutura produtiva e das demais prioridades de gasto;

III - critérios objetivos e procedimentos para a caracterização do cumprimento da exigência do § 1º do art. 167 da Constituição Federal, em relação às despesas não incluídas no rol individualizado estabelecido pelo inciso II, bem como demais disposições consideradas necessárias para concretizar as exigências de conteúdo do mencionado parágrafo; e

IV - disposições relativas à avaliação de políticas públicas e revisão periódica de gastos durante a sua vigência, sem prejuízo de normas permanentes que sobre essas matérias venham ser fixadas em cumprimento aos arts. 37, § 16, e 165, §§ 9º e 16, da Constituição Federal;

V - demais aspectos de um plano geral de governo e desenvolvimento, indicando:

a) a identificação dos principais desafios da ação de governo e sua tradução em problemas intersetoriais e os programas correspondentes;

b) diretrizes, prioridades e metas de caráter qualitativo que devam aplicar-se em caráter sistêmico a toda a ação de governo; e

c) critérios de organização e gestão para a execução do plano;

Parágrafo único. As estimativas a valores constantes de que trata o inciso I do *caput* incluirão a especificação dos valores como percentual do Produto Interno Bruto.

Art. 3º O marco fiscal de médio prazo a que se refere o art. 2º, inciso I, alínea *b*, será composto de projeções, para cada ano do cenário fiscal definido nos termos do art. 2º, inc. I, de:

I - montante da dívida bruta do governo geral no exercício anterior ao do início da vigência do plano plurianual, e estimativa, segundo os parâmetros do marco fiscal, para os exercícios seguintes durante toda a sua vigência;

II - todos os agregados fiscais que afetem a trajetória esperada da dívida bruta do governo geral, demonstrando a consistência entre a trajetória da dívida e a evolução de seus componentes, discriminando ao menos:

a) parâmetros econômicos mais relevantes utilizados nas projeções;

b) receitas e despesas financeiras, desagregadas em:

1. amortização líquida da dívida pública;
2. juros e encargos do serviço da dívida pública;
3. refinanciamento da dívida pública;
4. acumulação líquida de reservas internacionais;
5. receitas e despesas financeiras decorrentes de operações ou obrigações já contratadas;
6. outras receitas e despesas financeiras fora do controle do governo;
7. receitas e despesas financeiras potencialmente decorrentes de operações ou obrigações ainda não contratadas; e
8. outras receitas e despesas financeiras sob controle do governo.

c) transferências automáticas incorridas em função de vinculações constitucionais de receitas, individualizando as decorrentes do disposto nos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

1. no art. 159, inciso I, alínea *a*, inciso II e inciso III;
2. no art. 159, inciso I, alíneas *b*, *d*, *e* e *f*;
3. no art. 159, inciso I, alínea *c*; e
4. no art. 239, § 1º;

d) receitas primárias, discriminadas pelo menos na classificação prevista no art. 11, § 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e, dentro

desta, pelos tributos e pelas principais origens de receita dos demais segmentos;

e) despesas primárias, discriminando as obrigatórias e as discricionárias por Grupo Natureza da Despesa; e
f) outros fatores que impactam o montante da dívida bruta do governo geral;
III - benefícios de natureza tributária, assim compreendidos aqueles definidos como renúncia de receita no art. 14, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como quaisquer outros benefícios que:
a. excepcionem o Sistema Tributário de Referência, assim entendida a estrutura legislativa que inclui as regras necessárias para determinar a obrigação tributária;
b. concedam tratamento preferencial ou diferenciado a determinado grupo de contribuintes em função de sua situação individual ou que beneficiem atividades, setores econômicos ou regiões determinadas;
c. destinem-se ao custeio de políticas públicas, mediante redução da arrecadação potencial, equivalendo a um gasto indireto da União, para a consecução do mencionado objetivo; e
d. não se constituam em simples alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II e V do art. 153 da Constituição.
IV - benefícios creditícios, assim entendidos como custos de oportunidade decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis aos beneficiários do programa do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, além de outros subsídios implícitos;
V - pagamentos postergados nos termos do § 20 do art. 100 da Constituição e no § 2º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, discriminando-os em precatórios e em requisições de pequeno valor e por ano de apresentação do precatório.
Art. 4º As metas vinculantes, com os respectivos intervalos de tolerância, a que se refere o art. 2º, inciso I, alíneas *c* e *d*, serão estabelecidas:

I - para o resultado primário do Governo Central para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União;
II - para os agregados mencionados no art. 3º, inciso II, alínea *b*, itens 7 e 8, e inciso III; e
III - para o desembolso do Tesouro Nacional relativos aos agregados mencionados no art. 3º, inciso II, alínea *c*, itens 3 e 4.
§ 1º As metas serão estabelecidas em proporção ao Produto Interno Bruto e convertidas a valores nominais por meio da multiplicação desta proporção pelo valor nominal da estimativa do Produto Interno Bruto empregada na elaboração da lei orçamentária anual.
§ 2º As metas de que tratam os incisos II e III do *caput* serão fixadas em montantes globais do agregado a que se referem, permitida a variação da composição dentre os elementos que compõem cada agregado, sem prejuízo da possibilidade de que o instrumento de fixação estabeleça metas individualizadas para alguns desses elementos.
§ 3º Aplicam-se, para o cumprimento das metas previstas no *caput,* os procedimentos previstos nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, bem como as medidas contempladas nos arts. 6º a 6º-B e 8º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.
§ 4º Para as metas relativas aos agregados mencionados no art. 3º, incisos III e IV:
I - até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal dos benefícios a que se referem;
II - se verificado, ao final de um bimestre, que a realização das operações em que se concedam os benefícios não comportar o cumprimento das metas de que trata este parágrafo, o Poder Executivo suspenderá, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes:
a) para modalidades de benefícios já previstas na legislação, a concessão de novos benefícios e qualquer renovação ou prorrogação dos mesmos em favor de quaisquer contribuintes individuais;
b) a criação, renovação ou prorrogação de quaisquer modalidades de benefícios novos ou existentes na legislação.
III - na verificação de que trata o inciso II deste parágrafo, o Poder Executivo tomará em consideração os desdobramentos no período dos

benefícios já concedidos, bem como o ritmo de crescimento estimado de novas operações;

IV - não se aplica o disposto na alínea *a* do inciso II aos incentivos e benefícios cujo ato normativo de criação estabeleça a sua aplicabilidade em caráter vinculado a qualquer beneficiário que cumpra condições objetivas e verificáveis, nele previamente definidas quantitativa e qualitativamente, para os quais reste à administração tão somente o dever de atestar a conformidade do cumprimento de tais exigências gerais, sem nenhuma possibilidade de discriminação em função do mérito administrativo ou gerencial do ato.

V - no caso da atualização bimestral da estimativa de que trata o inciso II deste parágrafo demonstrar o retorno da trajetória do valor dos benefícios à programação estabelecida no inciso I, ainda que parcialmente, a recomposição das concessões suspensas dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas originalmente;

VI - aplicam-se ao cumprimento dos procedimentos de que trata este parágrafo as mesmas responsabilidades e sanções aplicáveis ao descumprimento do previsto nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar n º 101, de 4 de maio de 2000.

§ 5º Na hipótese de estado de calamidade pública de âmbito nacional, aplica-se o disposto no art. 167-B da Constituição Federal e no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 6º Os saldos das receitas mencionadas no art. 3º, inciso II, alínea *c*, itens 3 e 4 que excederem as metas previstas no inc. III do *caput* permanecerão na conta única do Tesouro Nacional, segregados na forma do art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para utilização em exercícios posteriores nos quais sua aplicação seja compatível com as metas correspondentes.

Art. 5º Ficam mantidos os limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias a que se referem os art. 3º a 5º-A da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, observado ainda seu art. 13.

Parágrafo único. Caso a aplicação das metas definidas nos termos do art. 4º desta Lei Complementar conduza à geração de limites de des-

pesas superiores aos mencionados no *caput,* prevalecem em qualquer caso esses novos valores inferiores.

Art. 6º O plano plurianual poderá reduzir, durante o período a que se referir, os parâmetros numéricos do mecanismo de variação real da despesa de que tratam o *caput* e o § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

CAPÍTULO IV
DOS MECANISMOS DE PRIORIZAÇÃO DE INVESTIMENTOS E DEMAIS DESPESAS

Art. 7º O rol de projetos prioritários de investimento em infraestrutura produtiva e das demais prioridades de gasto a que se refere o art. 2º, inciso II, será composto de:

I - uma lista individualizada de projetos de investimento em infraestrutura produtiva que, cumulativamente:

a) tenham objeto e localização geográfica definidos;

b) sejam descritos de forma explícita e específica, vedada a enunciação genérica de títulos que possam servir a mais de uma obra ou à aquisição de equipamentos para aplicação em mais de um local ou beneficiário final;

c) que constem do cadastro unificado de investimentos com todos os dados necessários para o início da sua execução, inclusive:

1. o projeto básico, em se tratando de obra; ou

2. o termo de referência para aquisição ou contratação, em se tratando de compra de material permanente, estudo ou projeto;

d) tenham o valor total do investimento previsto:

1. no total dos projetos da lista, não superior a 2,90% (dois vírgula noventa por cento) da última estimativa de Formação Bruta de Capital Fixo publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE até a data de encaminhamento do projeto de lei do plano plurianual ao Congresso Nacional, multiplicado pelo número de anos de vigência do plano plurianual;

2. individualmente, não inferior a dois por cento do valor total dos projetos da lista.

II - uma lista individualizada de outros projetos ou atividades consideradas prioritárias pelo plano plurianual, com valor total anual não superior a vinte por cento da lista a que se refere o inciso I.

§ 1º Na formação e manutenção da lista a que se refere o inciso I do caput:

I - é vedada, na vigência de um mesmo plano plurianual, a exclusão de projetos nela inseridos, exceto se formalmente declarada, sob responsabilidade pessoal do Ministro de Estado supervisor do órgão executor e mediante inserção da informação no cadastro unificado de investimentos:

a) o seu cancelamento por decisão judicial ou por desinteresse em dar continuidade a obra que se encontre sem funcionalidade; ou

b) a sua conclusão, mediante o termo de recebimento definitivo, em se tratando de obra, ou termo de aceitação, em se tratando de projetos ou estudos;

II - a inclusão de novos projetos somente se fará na hipótese de exclusão de projetos nos termos do inciso I, desde que compatível com os limites de que trata o inciso I, alínea *d*, do *caput,* e mediante projeto de lei específico de modificação do plano plurianual, instruído com a comprovação dos requisitos fixados no seu inciso I.

§ 2º Na alocação de recursos na lei orçamentária anual para os projetos da lista a que se refere o inciso I do *caput,* observar-se-á o seguinte:

I - cada projeto será objeto de uma programação orçamentária específica, que pode desdobrar-se em seus trechos ou parcelas, vedada a utilização de programação genérica que abranja mais de um projeto ou despesas com outros objetos não relacionados ao projeto a que se refere;

II - é obrigatória a alocação mínima de recursos para a execução dos projetos da lista, equivalente a vinte e cinco por cento do valor total dos projetos nele cadastrados, respeitando-se nesta alocação as proporções mínimas fixadas para a manutenção da infraestrutura existente e para a continuidade dos projetos em andamento, nos termos do art. 45 e

demais dispositivos a ele associados na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

III - a lei orçamentária anual conterá parcela específica da reserva de contingência prevista no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em valor não inferior a vinte por cento do valor alocado aos projetos da lista, com a finalidade exclusiva de absorver eventos imprevistos de redução de receita ou aumento de despesa obrigatória que possa exigir a limitação de movimentação e empenho ou qualquer tipo de contingenciamento da execução financeira das programações relativas aos projetos dessa lista;

IV - as programações relativas aos projetos dessa lista:

a) somente serão objeto de limitação de movimentação e empenho ou qualquer tipo de contingenciamento da execução financeira após utilizado todo o valor da reserva a que se refere o inciso III; e

b) somente contemplarão recursos dos Grupos Natureza de Despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, podendo incluir até no máximo 20% (vinte por cento) do respectivo valor em despesas classificadas como Grupo Natureza de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes, desde que indispensáveis aos objetos contidos nos projetos inseridos no cadastro unificado de investimentos;

V - é permitido o bloqueio total ou parcial da execução orçamentária dos projetos dessa lista pelo Congresso Nacional diante da constatação de indícios de irregularidades graves, na forma da legislação aplicável;

VI - é permitida a realocação de recursos entre as programações relativas aos projetos da lista em função de paralisações das obras ou serviços por causas alheias à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros.

§ 3º Eventual saldo financeiro líquido de recursos não utilizados e não comprometidos da reserva de contingência de que trata o § 2º, inciso III incorporar-se-á ao cálculo do resultado primário do exercício seguinte como superávit financeiro acumulado.

Art. 8º Caso o resultado primário do Governo Central exceda ao limite superior do intervalo de tolerância de que trata o art. 4º, inciso I, o Poder Executivo federal poderá ampliar as dotações orçamentárias,

para o exercício subsequente, em valor equivalente a até o montante excedente.

§ 1º Na hipótese de ampliação das dotações em decorrência do disposto no *caput,* os respectivos valores serão destinados aos gastos prioritários, estabelecidos nos termos do disposto no art. 7º, na proporção de oitenta por cento para a lista de que trata o inciso I e vinte por cento para a lista de que trata o inciso II, ambos do *caput* do mesmo artigo 7º.
§ 2º A ampliação referente ao valor previsto no *caput* poderá ser autorizada na lei orçamentária anual mediante abertura de crédito suplementar, nos termos do disposto no § 8º do art. 165 da Constituição, e observado o disposto na respectiva lei de diretrizes orçamentárias.

CAPÍTULO VI
DAS EXCEÇÕES E CLÁUSULAS DE ESCAPE DO CENÁRIO FISCAL

Art. 9º Na aplicação desta Lei Complementar:
I - as variáveis e agregados nela mencionados devem ser apurados e utilizados estritamente dentro dos padrões metodológicos internacionais aplicados consistentemente, sem exceções ou modificações de qualquer natureza, especialmente na fixação das metas a que se refere o art. 4º; e
II - somente são admitidas as exceções e cláusulas qualificadoras constantes deste Capítulo, com exclusão de quaisquer outras.
Art. 10. Não se considerará descumprida a meta de resultado primário de que trata o inciso I do art. 4º:
I - pelo valor da ampliação de despesas realizada nos termos do art. 8º;
II - pelo valor da utilização do superávit financeiro acumulado nos termos do § 3º do art. 7º, quando realizada no exercício financeiro imediatamente subsequente;
III - pelo valor dos créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição, quando destinados a atender despesas decor-

rentes de estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional.

Parágrafo único. As circunstâncias mencionadas neste artigo são independentes entre si, devendo ser demonstrada individualmente a sua ocorrência em cada exercício.

CAPÍTULO VII
DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E REVISÃO PERIÓDICA DE GASTOS

Art. 11. A avaliação de políticas públicas e revisões periódicas de gastos a que se refere o art. 2º, inciso IV, observará o seguinte:

I - serão realizadas, durante a vigência da lei de cada plano plurianual, avaliações de políticas públicas finalísticas e revisões periódicas de gastos de atividades e programas de duração continuada:

a) contemplando, no mínimo, critérios de eficiência e efetividade;

b) iniciadas, a cada exercício, em número mínimo de três avaliações de políticas públicas, três avaliações de benefícios dentre os incluídos nas projeções do art. 3º, inciso IV, e três revisões periódicas de gasto;

II - as disposições do plano plurianual a que se refere o art. 2º, inciso IV, e sua respectiva regulamentação estabelecerão, para o período de sua vigência:

a) os procedimentos de seleção dos objetos a avaliar ou submeter à revisão;

b) as responsabilidades dos diferentes órgãos no processo avaliativo; e

c) as metodologias aplicáveis aos processos avaliativos, favorecendo-se a utilização daquelas adotadas de forma consistente por organizações internacionais e órgãos oficiais nacionais dedicados às mesmas atividades;

III - a seleção dos objetos a avaliar ou submeter à revisão far-se-á até o último dia do mês de março de cada exercício de vigência da lei do plano plurianual, enquanto o resultado final de cada avaliação

ou revisão deverá ser publicado até o último dia do mês de julho do exercício seguinte àquele no qual foi iniciada;

IV - toda avaliação ou revisão, após concluída, será integralmente publicada em sítio eletrônico de livre acesso do órgão indicado pelas normas de organização de que trata o inciso II, incluindo o relatório final com as conclusões e todos os dados e evidências coletados no decorrer do trabalho.

Parágrafo único. O disposto neste Capítulo tem natureza de controle administrativo de finalidade gerencial, e não exclui nem modifica quaisquer das competências, prerrogativas ou procedimentos dos sistemas de controle interno e externo da União.

CAPÍTULO VIII
DA AVALIAÇÃO E REVISÃO DO CENÁRIO FISCAL E DO PLANO PLURIANUAL

Art. 12. Anualmente, o Presidente da República enviará ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, quinze dias antes do encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório de avaliação do plano plurianual relativo ao exercício imediatamente anterior, contendo:

I - demonstrativo do atingimento do objetivo global de que trata o art. 2º, inciso I, alínea *a*, com:

a) a demonstração das variações de cada uma das projeções constantes do marco fiscal especificado no art. 3º, incisos II, III e IV, em relação ao respectivo valor realizado, segregando, sempre que possível, a influência da variação dos parâmetros especificados no art. 3º, inciso II, alínea *a* sobre cada projeção;

b) a atualização, para os exercícios seguintes de vigência da lei do plano plurianual, das projeções de que trata o marco fiscal especificado no art. 3º, incisos II, III e IV, utilizando os valores realizados até o exercício anterior e as estimativas mais atualizadas para todos os parâmetros e cálculos relativos ao restante da duração do plano;

II - demonstrativo do cumprimento de cada uma das metas e limites fixados nos arts. 4º e 5º;
III - lista individualizada das medidas adotadas durante e após o encerramento do exercício anterior para reconduzir cada agregado fiscal aos valores das metas e limites fixados no plano plurianual, segregando-as entre proposições legislativas e medidas de natureza administrativa;
IV – relatório do cumprimento das disposições relativas à avaliação de políticas públicas e revisão periódica de gastos de que trata o art. 11; e
V - demais elementos previstos na lei do plano plurianual para o relatório de avaliação.
§ 1º O relatório de avaliação do plano plurianual será necessariamente examinado e integrará as razões de decidir quando do julgamento das contas presidenciais de que trata o art. 49, inciso IX, da emissão do parecer de que trata o art. 71, inciso I, e do julgamento das contas ordinárias dos Ministros de Estado de que trata o art. 71, inciso II, todos da Constituição Federal.
§ 2º A lista de que trata o inciso III do *caput* será necessariamente examinada e integrará as razões de decidir quando do julgamento, em qualquer instância ou jurisdição aplicável, das contas dos dirigentes dos Poderes da União;
§ 3º Para todos os fins, inclusive de responsabilização, a omissão de publicação do relatório de avaliação do plano plurianual, com todos os elementos exigidos pelo *caput,* equipara-se à omissão na obrigação de que trata o art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, e da exigência de publicação de que tratam os arts. 52, *caput,* e 54, *caput,* da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.
Art. 13. A modificação do objetivo de que trata o art. 3º, inciso I, ou de qualquer das metas fixadas na forma do art. 4º depende do envio de projeto de lei de alteração da lei do plano plurianual com essa finalidade exclusiva, vedada a veiculação, no projeto ou na lei dele resultante, de qualquer outro objeto ou matéria, mesmo que seja modificação de outro ponto do próprio plano plurianual.

§ 1º O projeto de lei de que trata o *caput,* e a lei dele resultante, trarão obrigatoriamente o demonstrativo do efeito das modificações neles contidas sobre a demonstração de que trata o art. 12, incisos I e II;
§ 2º É vedado, em qualquer caso, à lei de diretrizes orçamentárias:
I - modificar qualquer dos elementos relativos ao conteúdo do plano plurianual previstos nesta Lei Complementar;
II - modificar, afastar, relativizar ou alterar o sentido de qualquer das disposições previstas nesta Lei Complementar; e
III - excluir, total ou parcialmente, quaisquer despesas ou receitas da apuração das metas previstas no art. 4º desta Lei Complementar.

CAPÍTULO IX
DO TRATAMENTO DOS RESTOS A PAGAR

Art. 14. Em todas as projeções, metas, estimativas e demonstrativos de que trata esta Lei Complementar os restos a pagar pagos no exercício serão considerados componentes da despesa respectiva.
§ 1º Serão ainda apresentados de forma específicas:
I - os totais inscritos no início do exercício, pagos e inscritos ao final do exercício correspondente, quando a evidenciação referir-se aos valores executados;
II - os totais inscritos no início do exercício e pagos no exercício correspondente, quando a evidenciação referir-se aos valores projetados para exercícios futuros.
Art. 15. É obrigatório o cancelamento de todos os restos a pagar não processados para os quais o respectivo empenho, até o final do exercício seguinte ao de sua inscrição, independentemente do motivo, não tenha configurado situação que crie para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição de que trata o art. 58 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964.
§ 1º Entende-se configurada a obrigação de pagamento de que trata o *caput* se e somente se ocorre alguma das duas situações abaixo:

I - formalização por parte do ente, com especificação precisa de todas as suas características qualitativas e quantitativas, de requisição de prestação de serviço ou fornecimento de bens por terceiro no decorrer do próprio exercício em que é formulada, pendente ou não de implemento de condição por parte do terceiro envolvido; ou

II - reconhecimento por parte do ente da ocorrência de todos pressupostos fáticos que asseguram a um terceiro, na forma da lei, o direito ao recebimento de determinado valor dos cofres públicos sem contrapartida posterior.

§ 2º Em qualquer caso, entende-se não configurada a obrigação de pagamento de que trata o *caput* quando ocorrer alguma das situações abaixo ao final do exercício posterior àquele em que tiverem sido empenhados os valores inscritos em restos a pagar:

I - valores empenhados de contratos ou instrumentos similares já celebrados para os quais não tenha sido formalizado em caráter definitivo, quantitativa e qualitativamente, o compromisso do órgão ou entidade em demandar a prestação do serviço ou contrapartida por parte do contratado no próprio exercício, nos estritos termos e condições do instrumento contratual;

II - valores empenhados de quaisquer transferências voluntárias a ente público ou privado para as quais não tenha sido celebrado o convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere exigido pela legislação respectiva, ou quando tal instrumento tenha sido celebrado com condição suspensiva não cumprida;

III - quando não identificado o beneficiário ou beneficiários do empenho; e

V - quando o beneficiário do empenho não for estritamente aquele responsável pelo fornecimento do bem ou serviço, ou aquele a quem compete o direito legal de receber a quantia dos cofres públicos.

§ 2º É vedado o estabelecimento, pela lei de diretrizes orçamentárias ou qualquer outra lei ou regulamento, direta ou indiretamente, de quaisquer exceções em relação às condições exigidas por este artigo para a inscrição em restos a pagar e aos prazos para o seu cancelamento periódico, ficando revogadas e sem efeito todas as que porventura estiverem sendo adotadas na data de publicação desta Lei Complementar.

CAPÍTULO IX
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 16. Todas as projeções, estimativas e demonstrativos de que trata esta Lei Complementar serão acompanhadas das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, da respectiva memória de cálculo e da especificação da fonte dos dados nele empregados.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, serão integralmente publicados em sítio eletrônico unificado de livre acesso, indicado formalmente para essa finalidade pelo Poder Executivo, os elementos de que trata o *caput* relativos ao cálculo individualizado exigido por cada alínea ou item do art. 3º, incisos II, III e IV, bem como seu reflexo nos demonstrativos previstos nos arts. 12, inciso I, e 13, § 1º.

Art. 17. Serão consideradas não autorizadas, irregulares, lesivas ao patrimônio público, nulas e insuscetíveis de produzir efeitos jurídicos a geração de despesa, concessão de benefício ou assunção de obrigação em desacordo com as disposições desta Lei Complementar, em especial as metas vinculantes previstas no art. 4º, a priorização na alocação de recursos prevista no art. 7º, e o cancelamento obrigatório de restos a pagar previsto no art. 15, pelo que qualquer medida de natureza legislativa ou administrativa adotada em desacordo com tais prescrições não produzirá efeitos em relação a qualquer pessoa física ou jurídica.

§ 1º A responsabilidade pelas ocorrências descritas no *caput* será apurada em relação aos que lhe derem causa, na esfera das respectivas competências, inclusive para efeitos dos arts. 49, inciso IX, e 55, inciso II, da Constituição Federal; das Leis nº 1.079, de 10 de abril de 1950, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 8.443, de 16 de julho de 1992; do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; e da regulamentação da responsabilização funcional aplicável ao agente envolvido.

§ 2º Todas as exigências estabelecidas relativamente à inclusão e situação do cadastro de qualquer projeto ou empreendimento no cadastro unificado de investimentos aplicam-se independentemente da despesa respectiva ser executada diretamente ou por meio de transferência

a outro ente público ou privado, inclusive como parte integrante de contratos de concessão, parceria público-privada ou similares.

Art. 18. Até que lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, disponha de modo diverso, fica autorizada, na hipótese da lei orçamentária anual não ser publicada até o último dia do exercício anterior ao que se refere, a execução provisória do respectivo projeto de lei tal como encaminhado ao Congresso Nacional, para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União;

II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem e ações de acolhimento humanitário;

III - despesas decorrentes do disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição;

V - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde nos termos especificados na Constituição Federal;

VI - despesas com realização de eleições;

VII - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios e de doações;

VIII - formação de estoques públicos vinculados a programas de garantia de preços mínimos.

§ 1º A execução provisória de que trata este artigo:

I - não poderá exceder, para o exercício a que se refere, os limites e metas fixados pela lei do plano plurianual na forma dos arts. 4º e 5º desta Lei Complementar;

II - será considerada antecipação de crédito à conta da lei orçamentária respectiva;

III - observado o disposto no inciso I, os saldos negativos eventualmente apurados entre a execução provisória do projeto de lei orçamentária de que trata o *caput* e a respectiva lei, quando aprovada, serão ajustados por ato do Poder Executivo federal, por intermédio da abertura de créditos suplementares ou especiais cuja fonte de recursos será o cancelamento de dotações constantes da lei aprovada, até o limite de vinte por cento do valor da respectiva programação, sem prejuízo da

possibilidade de realização do referido ajuste por meio de créditos suplementares autorizados na própria lei orçamentária.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias poderá ampliar as hipóteses previstas nos incisos do *caput* e estabelecer regramentos mais detalhados para a execução provisória no exercício a que se refere.

Art. 19. Fica afastada em caráter permanente para todos os entes da Federação, conforme expressa delegação feita à lei complementar pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, a vedação prevista no inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal.

Art. 20. O projeto do plano plurianual, para vigência até o último exercício financeiro do mandato presidencial a que se refere, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

§ 1º Para o primeiro exercício financeiro do mandato presidencial:

I - permanecem em vigor as regras dispostas no art. 2º, incisos I, II e III, desta Lei Complementar, permitida a atualização nos termos dos arts. 12 e 13.

II - o Poder Executivo disporá, mediante decreto, sobre a manutenção da vigência das disposições do plano plurianual anterior relativas aos conteúdos previstos no art. 2º, incisos IV e V, desta Lei Complementar, ou sobre o estabelecimento de regras provisórias que as modifiquem, até a sanção do novo plano plurianual

§ 2º Permanecem em vigor os demais prazos estabelecidos no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, até que lei complementar editada com base no art. 165, § 9º, incisos I e II, venha a alterá-los de forma expressa.

CAPÍTULO X
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS
SEÇÃO I
DA IMPLEMENTAÇÃO PARA O PRIMEIRO QUADRIÊNIO

Art. 21. Para o primeiro exercício financeiro do período de vigência do primeiro plano plurianual aprovado sob a vigência desta Lei Complementar, os limites individualizados para as despesas com impacto primário e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes nos termos da legislação então vigente.

§ 1º É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.

§ 2º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

Art. 22. Até o final do exercício em que for publicada esta Lei Complementar, serão cancelados todos os restos a pagar não processados de cada ente para os quais não tenha sido configurada a hipótese do *caput* do art. 15.

SEÇÃO II
DA COMPATIBILIZAÇÃO COM OS DISPOSITIVOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DA LEI COMPLEMENTAR 200/2023

Art. 23. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 4º .....

.....

§ 1º .....

§ 1º-A. No caso da União, o Anexo de que trata o § 1º deverá refletir integralmente os valores vigentes para os agregados constantes no cenário fiscal de médio prazo do plano plurianual.

..... " (NR)

"Art. 5º .....

.....

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos no plano plurianual e, subsidiariamente, na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

.....

c) a formação das reservas prudenciais para despesas prioritárias tal como estabelecido na lei do plano plurianual.

..... " (NR)

"Art. 59. .....

I – atingimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;

..... " (NR)

SEÇÃO III
DAS REVOGAÇÕES E DA VIGÊNCIA

Art. 24. Ficam revogados:

I - o inciso VI do § 2º e os §§ 5º a 7º, todos do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - os arts. 1º, 2º, 7º, 9º e 10 da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

Art. 25. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

SENADO FEDERAL
SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Rafael André Vaz Chervenski
DIRETOR

Luiz Carlos da Costa
COORDENADOR-GERAL

Ricardo Abril Marinho
ASSESSOR TÉCNICO

Rodrigo César de Melo Barbosa
GESTOR DE ATENDIMENTO

Tatiana Nassif Derze
COORDENADORA DE PRÉ-IMPRESSÃO

André Said de Lavor
COORDENADOR DE IMPRESSÃO

André Luiz Rodrigues Santana
COORDENADOR DE ACABAMENTO E EXPEDIÇÃO

Aloysio de Britto Vieira
COORDENADOR DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Márcio de Holanda Meireles Viana
GESTOR DE PRODUÇÃO

Secretaria de Editoração
e Publicações

SENADO
FEDERAL

25 anos da LRF:

uma história de responsabilidade que demanda reflexões

Aprovada em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inaugurou uma nova era para as finanças públicas no Brasil, baseada nos pilares do planejamento, da transparência, do controle e da responsabilização. Um quarto de século depois, sua vigência permanece central no ordenamento jurídico-financeiro nacional — mas também suscita importantes questionamentos sobre sua efetividade, atualidade e capacidade de indução à boa governança fiscal.

Este livro, fruto do trabalho coletivo da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf), reúne artigos de consultores legislativos e de orçamentos que vivenciaram, estudaram e participaram da evolução da LRF desde sua gênese. Mais que um tributo, a obra oferece diagnósticos, críticas e propostas concretas de aprimoramento legislativo, resgatando o papel da técnica no fortalecimento institucional do Estado.

Com prefácio do Ministro Weder de Oliveira, ex-consultor do Senado e um dos protagonistas do processo legislativo da LRF, esta coletânea convida o leitor a revisitar, com profundidade e espírito público, os fundamentos e as perspectivas futuras da responsabilidade fiscal no Brasil.

9 786556 766447

BAIXE GRATUITAMENTE
ESTE LIVRO EM SEU CELULAR