



## Estudo Técnico nº 03/2023

# Regras e Mecanismos de Controle Fiscal

Análise Comparativa das normas fiscais vigentes no país

CONOF/CD  
Elaboração (\*):

Brasília, 24 de março de 2023.

**(\*) Consultores Designados:** Eugênio Greggianin (coordenador); Dayson Almeida; Márcia R. Moura; Ricardo A. Volpe; Analista: Arthur Kronenberger.

© 2023 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

---

## SUMÁRIO

I.	RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES	1
II.	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	6
III.	REGRAS E MECANISMOS DE CONTROLE FISCAL	9
IV.	LIMITE PARA DÍVIDA PÚBLICA	16
V.	REGRA DE OURO	21
VI.	META DE RESULTADO PRIMÁRIO	25
VII.	A REGRA DO TETO	29
VIII.	DESPESA TOTAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	36
IX.	REGRAS DE NEUTRALIDADE ORÇAMENTÁRIA (COMPENSAÇÃO)	40
X.	RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS	43
XI.	ANEXO – QUADRO-SÍNTESE	

### I. RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. Esta Nota atende solicitação de trabalho<sup>1</sup> e contempla uma análise comparativa das principais regras e mecanismos fiscais vigentes, bem como de sua funcionalidade, com o intuito de contribuir para o debate que se estabelecerá em função da reforma fiscal prevista no art. 6º da Emenda Constitucional - EC nº 126/2022 (“Novo Arcabouço Fiscal”), que substituirá, de forma permanente, o regime fiscal implantado pela EC nº 95, de 2016 (teto de gastos).

2. A EC nº 126/2022 excluiu do teto de gastos R\$ 24,1 bilhões e elevou o limite de despesa em R\$ 145 bilhões, sem, contudo, apontar contrapartidas fiscais - aumento de receitas ou redução de despesas -, agravando o déficit previsto para 2023. De outra parte, previu lei complementar para regular o "regime fiscal sustentável" previsto no art. 163 da CF. Vale salientar que a revogação das disposições transitórias do NRF fará com que o método de correção das emendas impositivas, dos pisos da saúde e da educação, bem como os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário, MPU e DPU, deixe de tomar como base o IPCA, restabelecendo-se a regra constitucional anterior<sup>2</sup>.

3. Para fins deste estudo, as regras vigentes foram cotejadas com os atributos de um **modelo simplificado** de controle fiscal (vide Cap. III) aqui denominado *mecanismo* fiscal, o que requer basicamente as seguintes definições: a) variável fiscal que se deseja controlar; b) indicadores e os respectivos limites/gatilhos (prudenciais e máximos) que acionam medidas; c) medidas adequadas<sup>3</sup> de ajuste ou correção dos desvios; e d) eventuais sanções no caso de descumprimento das regras. O modelo conceitual auxilia a identificação de eventuais fragilidades e limitações das atuais regras fiscais, bem como a possibilidade de seu

<sup>1</sup> Solicitação de trabalho nº 63/2023, do **Dep. PEDRO PAULO/PSD-RJ**, e Outros.

<sup>2</sup> Os pisos da saúde e educação passarão a ser reajustados de acordo com a receita corrente líquida, ou da arrecadação dos impostos, conforme o caso. Os limites para os demais Poderes e órgãos autônomos dependerão dos parâmetros definidos anualmente nas LDOs. Alterações da regra de ouro dependem, igualmente, de PEC.

<sup>3</sup> A calibragem das medidas inclui a definição de sua intensidade e duração.

aperfeiçoamento, o que pode subsidiar o propósito de integração das regras fiscais a que se propõe o novo arcabouço fiscal. Vide, em **ANEXO**, quadro-síntese dessa análise.

4. O advento da pandemia teve como consequência vários aperfeiçoamentos da legislação aplicável em situações excepcionais de calamidade pública nacional (art. 65 da LRF, EC nº 109/21). Assim, o chamado regime fiscal *extraordinário*, aplicável em caso de calamidade pública nacional, com suas cláusulas de escape<sup>4</sup>, já contempla de forma razoável a necessária flexibilização das normas fiscais em tais situações, bem como as respectivas medidas compensatórias, não sendo objeto deste estudo.

5. O trabalho deteve-se, portanto, na análise do chamado **regime fiscal ordinário** regulado pelas regras fiscais vigentes, que atuam de forma relativamente independente, listadas a seguir em ordem decrescente de amplitude da variável fiscal que se propõem a controlar: limites para a dívida pública<sup>5</sup>; regra de ouro (CF, art. 167, III e LRF, art. 12); meta de resultado primário (LRF arts. 4º e 9º); teto da despesa primária total e percentual máximo de comprometimento com despesas obrigatórias (ADCT, art. 106 e ss); despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (CF art. 169 e LRF); e, limites e condições voltados ao controle difuso (compensação) de atos e proposições que aumentam despesas obrigatórias ou reduzem receita tributária (LRF, arts. 14, 16 a 17).

6. No âmbito das finanças públicas, o princípio da ação fiscal responsável (LRF, art. 1º) “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. Não basta, portanto, fixar limites. É necessário acionar medidas de ajuste necessárias e suficientes para corrigir os desvios e a tendência do desequilíbrio. Os limites (gatilhos) que acionam tais ajustes devem ser determinados, preferencialmente, de forma **prudencial e preventiva**, antes do limite máximo. A ausência ou a demora no acionamento de medidas estabilizadoras foi identificado neste estudo como a principal lacuna das regras fiscais vigentes.

7. Dentre as possíveis medidas de correção destacam-se aquelas voltadas ao controle do crescimento das **despesas obrigatórias** (gasto legislado)<sup>6</sup>, que representam mais de 90 % da despesa primária. Este controle deve ser acionado, de preferência, em estágios sequenciais, uma vez que a dificuldade política da implementação das medidas correlatas é crescente na seguinte ordem: a) vedação de reajustes em percentual superior ao da inflação (*e.g.* art. 167-A, inc. VIII); b) vedação de quaisquer aumentos ou da criação de novas despesas (*e.g.* art. 167-A, inc. VII); c) revisão da legislação permanente que regula os atuais benefícios ou despesas. Em qualquer caso, as medidas que vedam o aumento ou novas despesas obrigatórias não impedem o crescimento vegetativo dos gastos já legislados.

8. As **sanções** não se confundem com as medidas de correção. Enquanto as medidas de correção atuam para corrigir determinada situação, tendo como efeito um resultado econômico-fiscal que corrige os desvios da variável que se quer controlar, as sanções impõem consequência

<sup>4</sup> Em suma, prevê a dispensa de cumprimento da regra de ouro, dos resultados fiscais, do teto e das regras de compensação (apenas para as despesas diretamente relacionadas ao enfrentamento da calamidade).

<sup>5</sup> CF (art. 48, XIV, e art. 52, VII, IX); na LRF (art. 30, I e II); e nas Resoluções do Senado (SF 40/2000; Res. SF 48/2007 e Res. SF 43/2001).

<sup>6</sup> As despesas discricionárias são controladas diretamente pelo orçamento, seja na elaboração ou na execução (contingenciamento). O controle das despesas obrigatórias pode se dar pela proibição do aumento ou da criação de novas despesas, ou pela revisão da legislação atual.

jurídica ao ente ou ao agente responsável pelo descumprimento da conduta prescrita, a exemplo da violação de uma vedação.

9. O controle ou a sustentabilidade da dívida pode ser considerado o objetivo final do conjunto de regras fiscais. Pode ser efetuado com medidas de correção diretamente relacionadas ao estoque da dívida (relação dívida/PIB), ou de forma indireta, impondo-se limites às variáveis de fluxo (receitas, despesas e resultados). Ou ainda de forma integrada, combinando-se o limite da dívida com uma regra operacional de fluxo (resultado ou teto de gastos).

10. As regras fiscais de controle de fluxo adotam, como linguagem e referência, as classificações utilizadas na lei orçamentária, segundo a categoria econômica (corrente x capital), Grupo Natureza da Despesa (pessoal) e, mais recentemente, conforme o indicador de resultado primário.

11. O quadro seguinte ilustra, para cada uma das regras analisadas, os grupos e itens de receitas e despesas orçamentárias relacionados à apuração e ao cumprimento dos limites segundo a regra fiscal adotada. Para tanto, foram marcados com “X” os grupos e itens de despesa e receita cuja variação tende a afetar o nível de atendimento da respectiva regra, mantidas as demais condições constantes. Assim, por exemplo, o aumento ou a redução de receitas primárias afeta o alcance da meta primária, mas não tem relação com a regra do teto, pois esta é mais restrita (alcança apenas as despesas primárias). Regras mais abrangentes evitam que o esforço fiscal fique concentrado em determinados grupos ou itens orçamentários.

**Quadro 1 – Grupos e Itens de Receitas e Despesas Orçamentárias relacionados com a Regra Fiscal adotada**

REGRA FISCAL (LIMITES)	Despesa Primária			Receita Primária		Despesa Financeira	Receita Financeira	Demais (1)
	Corrente		Capital	Corrente	Capital			
	Obrigatória	Discricionária						
1 - DÍVIDA PÚBLICA	X	X	X	X	X	X	X	X
2 - REGRA DE OURO	(2)	(2)	X	(2)	(2)	(2)	X (3)	-
3 - META DE RESULTADO	X	X	X	X	X	-	-	X
4 - TETO	X	X	X	-	-	-	-	X
4.1 – LIMITE 95% OBRIGATÓRIAS	X	-	-	-	-	-	-	-
5 – PESSOAL/RCL	X	-	-	X (4)	-	-	-	-
6 - COMPENSAÇÃO	X (5)	-	-	X (5)	-	-	-	-

Fonte: Legislação. Elab. Conof/CD.

Obs.

(1) Demais eventos ou operações com impacto patrimonial na dívida pública ou na despesa pública, mas que não tramitam pelo orçamento.

(2) Alterações nas despesas e receitas correntes podem afetar o montante de operações de crédito.

(3) Operações de Crédito.

(4) Receita Corrente Líquida.

(5) Atos e Proposições que implicam aumento de despesas obrigatórias e renúncias tributárias.

12. Segundo a OCDE, as regras fiscais devem combinar controles e indicadores de estoque (dívida) e de fluxo, com flexibilidade suficiente para se ajustar aos ciclos econômicos.

13. O momento de verificação e apuração das regras fiscais deve ocorrer na aprovação do orçamento, sejam créditos originais ou adicionais, e também durante sua execução.

14. Do exame das regras fiscais vigentes com base no modelo conceitual utilizado neste trabalho (atributos dos mecanismos de controle) identificamos como principal lacuna a ausência

ou a dificuldade de acionamento de medidas de ajuste ou correção. Segue uma breve síntese da análise de cada uma das regras fiscais citadas:

a) **Estoque da dívida pública (LRF)** - a variável a ser controlada é o montante da dívida (bruta ou líquida). Não há limite estabelecido para a União. Limites máximos foram estabelecidos apenas para os Estados/DF e Municípios, sem limites prudenciais, sendo que as medidas de correção na LRF são acionadas apenas quando a dívida ultrapassa o limite. Falta um rol abrangente de medidas preventivas de ajuste quando verificada a tendência de desvio da trajetória. A proibição do recebimento pelos demais entes de transferência voluntária da União é uma sanção administrativa, e não propriamente uma medida de correção, porque não corrige o desequilíbrio econômico-fiscal da dívida.

Quanto às operações de crédito, as medidas de correção e as sanções encontram-se bastante detalhadas. Dada a grande volatilidade da dívida, sujeita a flutuações, seu controle costuma ser feito de forma indireta, por meio de uma regra limitadora de fluxos de despesa (teto) e/ou resultado (receita menos despesa) primário, calibradas de forma compatível com uma estratégia de estabilização.

A relação dívida/PIB, indicador comumente utilizado, aumenta com os juros reais e com os resultados primários abaixo dos requeridos para estabilizá-la. O resultado fiscal necessário para estabilizar a dívida/PIB (esforço fiscal) depende do crescimento do PIB e da taxa real de juros. O aumento do PIB reduz a relação Dívida/PIB. O crescimento médio anual do PIB no Brasil, desde 1997, foi de cerca de 2,1%. O Boletim Macrofiscal do Ministério da Fazenda de março de 2023 mostrou que a taxa de juros reais no Brasil é de 7,4%, a maior do mundo.

b) **Regra de Ouro (CF, art. 167, III CF e LRF)** - como aspecto positivo, a regra de ouro, dentre as que controlam o fluxo, é sensível às variações de receitas e despesas, inclusive financeiras, diretamente associadas ao controle da dívida. As insuficiências (excesso de operações de crédito) se manifestaram, grosso modo, com o aumento de déficits e das despesas correntes.

A regra de ouro proíbe realizar operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. De um lado, não penaliza as despesas com investimento (despesas de capital). Por outro lado, a cláusula de escape é um elemento político da regra, o que traz elevado risco à gestão da dívida pública, no caso de inércia do Legislativo em promover o afastamento da regra com o *quorum* especial previsto no art. 167, III da Constituição. Apurado o desvio (excesso de operações de crédito), a única medida de correção é a proibição pura e simples de operação de crédito para o atendimento de despesas correntes, o que inclui as despesas financeiras. Não existem limites prudenciais e tampouco medidas de contenção do crescimento das despesas correntes, ou de aumento de receitas correntes, como forma de ajuste. O contingenciamento maior nos investimentos (despesas de capital) durante a execução agrava o desequilíbrio.

c) **Meta de resultado primário (LRF)** - é bastante perceptível a correlação entre resultado primário, que expressa o efeito conjugado das receitas e despesas, com a evolução do endividamento. A regra fiscal prevista na LRF teve um bom desempenho inicial. Na falta de uma baliza no médio e longo prazo, a meta foi sendo flexibilizada em virtude de demandas do processo orçamentário, acatando-se várias exclusões e exceções promovidas e aprovadas no próprio texto da LDO, além de alterações frequentes durante a execução, desvinculando-se gradativamente de seu objetivo final de garantir a sustentabilidade da dívida.

As metas deficitárias, a partir de 2015, não foram acompanhadas de medidas de correção suficientes que pudessem inibir o crescimento dos gastos obrigatórios ou o aumento da renúncia de receita. Se utilizada como âncora fiscal, é fundamental que seja fixada de forma a garantir uma trajetória sustentável da dívida. Ademais, em caso de déficits primários ou de resultados insuficientes para conter o crescimento da dívida, deve-se prever gatilhos com medidas de correção mais abrangentes, com aumento de receitas e contenção de novas despesas obrigatórias, e não apenas a limitação das despesas discricionárias durante a execução (contingenciamento).

**d) Limite das despesas primárias - teto de gastos (ADCT)** – criada pela EC nº 95/2016, a regra fiscal do teto tornou-se a mais importante da União, na medida em que garantiu previsibilidade na gestão fiscal e orçamentária. O método de correção restritivo (apenas IPCA), associado às inúmeras alterações do limite (ampliação do limite e exclusão de despesas do teto), fez com que perdesse credibilidade. Considerada uma regra fiscal de cunho operacional, aos moldes da meta de resultado, padece da mesma deficiência, qual seja, não estar associada a um parâmetro plurianual estável relacionado à estratégia de sustentabilidade da dívida. Com efeito, a nos três primeiros anos de vigência da regra do teto (período anterior à pandemia), o percentual da DLGG/PIB passou de 47,77% (dez/2016) para 57,27% (dez/2019).

Havia originalmente, na regra do teto, um problema de acionamento das medidas de correção, que exigia o descumprimento do limite máximo, o que poderia gerar responsabilização. Diante disso foi inserido, pela EC nº 109, um limite prudencial que aciona medidas quando a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total atinge 95%. Esse percentual, contudo, mostrou-se muito elevado, devendo ser ajustado dentro do propósito de conter novas despesas obrigatórias e preservar um mínimo de despesas discricionárias (custeio e investimento).

O fato é que as medidas de ajuste não foram acionadas. Tivessem sido, vários aumentos ou renúncias teriam sido contidos ou compensados, e a União poderia estar em melhor condição fiscal. As medidas de correção previstas na atual regra do teto, quando acionadas, não obrigam os Poderes e órgãos autônomos a tomar decisões para *reduzir* as atuais despesas obrigatórias, mas apenas os impedem de *aumentar* as já existentes, ou de reajustá-las acima da inflação. A ampliação das exceções (despesas excluídas do teto) e o aumento do limite adiaram a necessidade de ajuste no método de correção, além de não acionar as vedações.

A EC nº 126/22, em particular, ampliou o espaço fiscal em R\$ 169,1 bilhões, sendo o teto ampliado em R\$ 145,0 bilhões apenas para 2023, o que elevou ainda mais o déficit primário, cuja previsão na lei orçamentária é de cerca de 230 bilhões. Na hipótese de a atual regra do teto estar vigente quando da aprovação (em 2023) da lei orçamentária para 2024 – isto é, enquanto não entrar em vigor a lei complementar referida no art. 6º da EC 126/2022 (Novo Arcabouço Fiscal) -, haverá um impasse na elaboração do PLOA, uma vez que a base de cálculo e o método de correção do limite serão aqueles do NRF, que não refletem o novo contexto de ampliação do gasto permanente com o programa Bolsa Família. Deve-se salientar que a redução do elevado déficit primário projetado exigirá medidas adicionais no lado da despesa e da receita (redução de renúncias e aumento de receitas).

**e) Limite das despesas totais com pessoal (CF e LRF)** – a regra que prevê limites prudenciais e máximos das despesas com pessoal (ativos, inativos e pensionistas) como um percentual da receita corrente líquida – RCL encontra-se prevista na LRF. Contempla todos os elementos típicos e desejáveis de um mecanismo de controle fiscal. As medidas de correção, acionadas desde o limite prudencial, encontram-se devidamente formuladas na LRF, em especial no final de mandato, o que inclui as recentes alterações da lei fiscal (LC nº 173/2020). Dada a



relevância das despesas com pessoal, seu controle tem sido objeto de inúmeras disposições constitucionais e legais. É fato que, no caso da União, os limites máximos devem ser melhor calibrados. Ainda assim, não houve crescimento dessas despesas, seja em relação ao PIB ou em relação à RCL, ao contrário. Nos Estados/DF e Municípios, no entanto, a contenção das despesas com pessoal é ingrediente importante na manutenção do equilíbrio fiscal e orçamentário.

**f) Regras de neutralidade orçamentária** - compensação do aumento das despesas obrigatórias e das renúncias de receita (LRF) – trata-se de regras que promovem o **controle difuso ou procedimental** de atos e proposições que acarretam aumento de despesa obrigatória ou redução de receita tributária. Além da estimativa do impacto fiscal, exige-se para a aprovação de tais atos normativos e proposições, medida compensatória que tem como propósito preservar o nível de equilíbrio da lei orçamentária vigente. No âmbito do Legislativo, o cumprimento pleno da regra da neutralidade depende de aperfeiçoamento no texto constitucional, já que nem sempre as propostas que criam novas despesas obrigatórias, ou aumentam a renúncia de receita, identificam as respectivas fontes orçamentárias compensatórias. A questão adquire maior complexidade quando o desequilíbrio é promovido diretamente por emendas constitucionais, a exemplo das Emendas Constitucionais nºs 123, 2022 (Kamikaze); 126/2022 (Transição); e 127/2022 (piso aos profissionais de saúde dos Estados/DF e Municípios). De qualquer modo, a maior transparência acerca do impacto fiscal de cada decisão (exigência do art. 113 do ADCT) e um controle centralizado dessas proposições (observância das margens de expansão a serem fixadas na LDO) podem dar bons resultados em termos de gestão fiscal.

## II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

15. O art. 6º da Emenda Constitucional - EC nº 126/2022 previu a revogação do “Novo Regime Fiscal” (NRF - teto das despesas primárias) quando da aprovação de lei complementar que instituirá o “regime fiscal sustentável”<sup>7</sup> - RFS. A mudança, que ainda será proposta pelo Executivo<sup>8</sup>, repercutirá no conjunto de normas voltadas ao controle fiscal<sup>9</sup>. A EC nº 109/21 já identificava a necessidade de se integrar, por meio de lei complementar, as regras fiscais com o objetivo de garantir a sustentabilidade da dívida pública (art. 163, VIII)<sup>10</sup>.

16. O anúncio antecipado da revogação da regra do teto criou apreensão, uma vez que, apesar das deficiências, a mesma vinha sendo utilizada como “âncora fiscal” da dívida da União. A LOA

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Foi apresentado, como contribuição antecipada ao debate da nova âncora fiscal, o PLP 62/2023, do Dep. Pedro Paulo. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2345738>

<sup>9</sup> Ressalte-se que a revogação do Novo Regime Fiscal tem como consequência a exclusão dos limites orçamentários para os demais Poderes e órgãos autônomos, do limite de 95 % das despesas obrigatórias e também o método de correção dos pisos da saúde e educação e das emendas parlamentares impositivas).

<sup>10</sup> A lei complementar deverá contemplar os indicadores e níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; bem como medidas de ajuste, suspensões e vedações autorizando, inclusive, a aplicação das vedações já previstas no art. 167-A da Constituição, que basicamente replicam aquelas previstas no art. 107 do ADCT (controle do aumento de despesas obrigatórias).

2023 (governo central) estima um déficit orçamentário de cerca de 226 bilhões. De acordo com a STN/ME<sup>11</sup>, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) alcançou 73,3% do PIB em dezembro de 2022 (quase R\$ 6 trilhões)<sup>12</sup>, sendo que a taxa de juros real é a maior do mundo<sup>13</sup>. O superávit primário obtido no final do exercício de 2022 não reflete a tendência das contas públicas, especialmente por dispor de receitas extraordinárias e de não incorporar novas despesas projetadas para 2023 (LOA 2023).

17. Como ponto de partida para a substituição do atual regime, a lei complementar prevista na EC nº 126/2022 deverá demonstrar a superioridade do regime proposto quanto ao critério da sustentabilidade. Não será suficiente que se aponte a atual situação fiscal do país (déficit primário na LOA 2023) como única justificativa para a mudança, pois a regra do teto foi igualmente concebida em situação semelhante, com o intuito de “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal”<sup>14</sup>.

18. A “sustentabilidade” pode ser compreendida sob dois aspectos: fiscal (contenção da trajetória da dívida) e político (atendimento de demandas sensíveis). Considerado o primeiro aspecto, será necessário analisar como as novas regras teriam se comportado no período de vigência do NRF, além de projetar, sob diferentes cenários, como se comportarão no futuro. Em relação aos aspectos políticos, justificar por quais razões a maior resiliência do novo modelo não o afastaria do objetivo primordial de estabilizar a dívida no longo prazo.

19. A proposta de revisão das regras fiscais ocorre após recorrentes déficits primários a partir de 2014, culminando com a EC nº 126/2022 (EC da transição). As situações emergenciais vivenciadas após o início da pandemia (2020), provocaram uma sequência de alterações constitucionais<sup>15</sup>, com flexibilização da legislação fiscal. Primeiramente, de forma transitória (enfrentamento à pandemia, auxílio e ações emergenciais). De outra parte, as ECs nºs 114, 126 e 127, mais recentes, excluem despesas que tendem a se propagar nos orçamentos futuros.

20. As alterações com reflexos plurianuais são aquelas decorrentes da alteração do regime dos precatórios, e, especialmente, da ampliação do limite em montante de R\$ 145 bilhões, dos quais R\$ 70 bilhões destinados às despesas obrigatórias de duração continuada (auxílio Brasil/bolsa família) e o restante (R\$ 75 bilhões) para o atendimento de diversas políticas

<sup>11</sup>Plano Anual de Financiamento PAF. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:46035](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:46035).

<sup>12</sup>O percentual de vencimentos da DPF em 12 meses ultrapassa 20% do estoque. O custo médio acumulado em doze meses da DPMFi alcançou 10,80% a.a., em dezembro/22.

<sup>13</sup> Fonte: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/secretaria-de-politica-economica-apresenta-o-primeiro-boletim-macrofiscal-de-2023>

<sup>14</sup>Exposição de motivos da PEC 241/2016.

<sup>15</sup>Dentre as principais medidas de flexibilização fiscal a partir de 2020 destacamos:

- a) EC nº 106, de 07/05/2020 (e LC nº 173/2020) (Regime Extraordinário);
- b) EC nº 109, de 15/03/2021 (Emergencial);
- c) EC nº 113, de 08/12/2021;
- d) EC nº 114, de 16/12/2021 (Precatórios);
- e) EC nº 123, de 14/07/2022 (Kamikaze);
- f) EC nº 126, de 21/12/2022 (Transição).
- g) EC nº 127, de 22/dez/2022 (piso aos profissionais de saúde dos Estados/DF e Municípios).



públicas, todas aprovadas sem contrapartida fiscal. Além disso, foram excluídos do teto despesas no valor de R\$ 24 bilhões. Vale lembrar que, a partir de 2027, os precatórios não pagos e acumulados até o exercício de 2026 terão que ser considerados para fins de limites de pagamento.

21. Neste momento que antecede a apresentação de nova legislação fiscal, prevista para o primeiro semestre deste exercício, julgou-se pertinente realizar uma análise comparativa das atuais regras fiscais de modo a identificar em que medida as mesmas se mostram insuficientes ou disfuncionais, apontando-se eventuais falhas, sejam relacionadas à formulação da norma ou ao comportamento dos agentes.

22. Para a avaliação das regras atuais, as mesmas serão confrontadas com os atributos básicos de um modelo de controle denominado “mecanismo” fiscal (item seguinte), um conjunto articulado de disposições voltadas ao controle de determinada variável fiscal, retroalimentado com medidas de ajuste e correção dos desvios, além de eventuais sanções de ordem pessoal ou institucional.

### III. REGRAS E MECANISMOS DE CONTROLE FISCAL

23. As demandas da sociedade quase sempre extrapolam as disponibilidades financeiras do estado, razão pela qual existem normas fiscais estabilizadoras que tentam conter o desequilíbrio orçamentário e a tendência de endividamento crescente<sup>16</sup>. As regras fixam limites e condições que desestimulam e atenuam os déficits, além de servir como salvaguarda de agentes públicos contra pressões por aumento de despesas públicas e por redução de receitas (renúncias, incentivos).

24. Uma diretriz fiscal adequada reduz a discricionariedade dos governantes e aumenta a transparência e previsibilidade da política fiscal, modulando diferenças entre governos na condução da gestão fiscal. A existência de norma que sanciona condutas, por sua vez, aumenta o poder de dissuasão, induzindo os agentes políticos a abdicar de seu interesse de curto prazo em favor do equilíbrio intergeracional.

25. As normas fiscais devem prescrever ações e vedações diante do atingimento de determinados limites. Tais preceitos são abundantes na legislação em todos os níveis (constituição, leis complementares, leis ordinárias, atos infra legais), podendo contemplar exceções, condições, requisitos, etc. São quase sempre regras objetivas e não apenas princípios. Impõem ao agente público ora uma obrigação (a exemplo da obrigação de a LDO contemplar metas fiscais), ora uma proibição (a exemplo das vedações do art. 167 da CF) ou também uma permissão.

26. Dentro do universo de “regras fiscais”, algumas atuam de forma conjunta e coordenada voltadas ao controle de determinada situação fiscal. Definem um parâmetro de controle e possuem medidas de correção dos desvios (*feedback*). Funcionam como um sistema de controle cuja finalidade é manter uma situação ou um processo em equilíbrio, dentro de limites predeterminados.

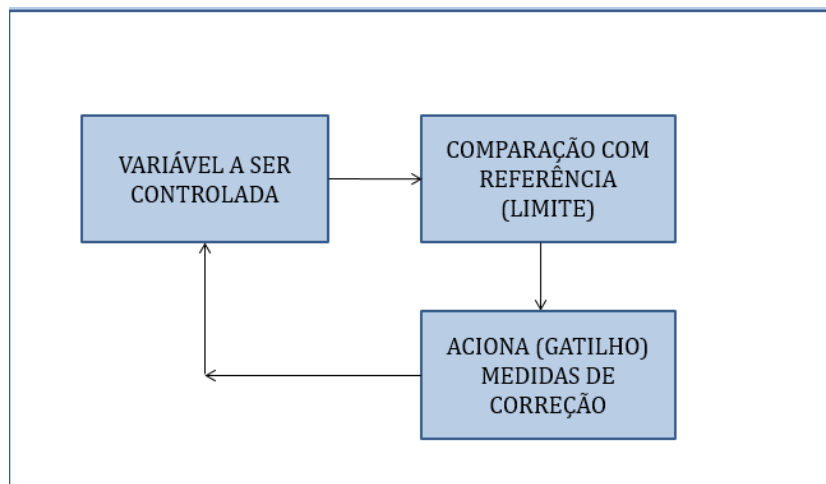
27. Os sistemas de controle ideais devem produzir respostas de reequilíbrio capazes de corrigir a tendência da variável que se quer controlar, acionando-se, automaticamente ou pela ação do agente público, medidas de correção.

28. Sua formulação tem como ponto de partida a definição do objeto do controle, ou seja, a variável que se quer controlar. Será necessário ainda estabelecer um indicador<sup>17</sup> e uma referência ou limite (gatilho), a partir do qual devem necessariamente ser acionadas medidas de correção, em uma ou mais etapas, que consistem em ações que amortecem ou corrigem os desvios (retroalimentação).

---

<sup>16</sup> A percepção dos credores da dívida quanto à capacidade de pagamento do Tesouro tem potencial para induzir a elevação das taxas e o aumento das despesas com juros, um círculo vicioso bastante conhecido. Além dos juros, o estoque da dívida é especialmente sensível ao crescimento econômico e aos resultados fiscais.

<sup>17</sup> O Indicador é a unidade que possibilita medir a variável fiscal (de estoque ou de fluxo) que será controlada. Permite aferir a situação fiscal, verificar se o limite predefinido foi atingido e analisar sua tendência. A referência ou limite sinaliza o momento de acionamento das medidas.



**Figura 1 – Sistemas de Controle**

29. No campo das finanças públicas, as respostas obtidas com as medidas de ajuste nem sempre são imediatas ou suficientes, além do que atuam várias interferências e situações de ordem econômica e política. Diante disso, a formulação de mecanismos fiscais deve possuir certa flexibilidade, com cláusulas de escape para situações justificadas<sup>18</sup>.

30. A situação que se pretende controlar ou manter equilibrada (o problema a ser enfrentado) pode depender de várias causas e múltiplos fatores, do que resultará a definição das medidas adequadas de correção, sempre que ultrapassados os limites de referência (gatilhos).

31. As medidas aqui consideradas são aquelas determinações legais objetivas (ex. art. 9º, art. 22 e 23 da LRF; art. 167-A CF), aplicáveis quando verificado o desvio, e que visam um resultado de natureza econômico-fiscal. As medidas devem ser suficientes e viáveis, pelo tempo necessário. Devem identificar os agentes públicos competentes e responsáveis.

32. A abrangência ou a amplitude das medidas, bem como sua intensidade, devem ser compatíveis com o propósito de retorno à situação fiscal desejada, o que exige calibragem. Deve-se definir o momento - na elaboração e/ou durante a execução da lei orçamentária - e o período de apuração desses desvios (anual, quadrimestral, etc.), o termo inicial e a duração das medidas.

33. As medidas que obstam aumentos reais de despesas obrigatórias têm maior chance de êxito do que medidas mais restritivas, que exigem redução das atuais despesas, não apenas sob o aspecto político, mas pela maior dificuldade em termos jurídicos.

34. As sanções não se confundem com medidas de correção. As sanções decorrem do descumprimento de uma conduta imposta ao agente público, dentro de sua esfera de competência. As sanções, por si só, não corrigem o desvio da variável que se deseja manter equilibrada, mas estimulam e induzem a observância das normas. As sanções podem ser meramente administrativas, ou se resumir a obrigatoriedade de explicações públicas do gestor (custos de reputação).

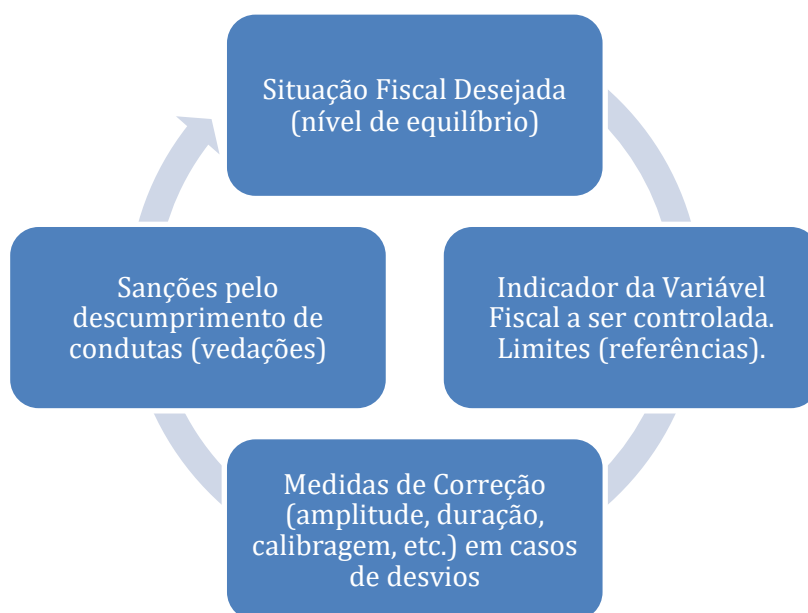
35. Não deve haver sanção quando a variável fiscal extrapola o limite em função de fatos econômicos desprovidos e desvinculados de uma conduta específica do gestor. Ou quando o

<sup>18</sup> Fundo Monetário Internacional (FMI) <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

gestor adotou todas as medidas (obrigações de fazer e de não fazer) que estavam ao seu alcance, sendo que essas não se mostraram suficientes.

36. A dependência da ação humana e o tema da responsabilização do agente público serão examinados no Capítulo X.

37. Diante do exposto, o modelo de mecanismo fiscal adotado como referência para fins de verificação da funcionalidade das principais regras fiscais vigentes contempla os seguintes elementos: identificação da **situação fiscal desejada**, objeto do controle pretendido; escolha do **indicador** da variável fiscal a ser controlada, bem como a fixação de **limites** (gatilhos que acionam as medidas de correção); definição das **medidas de ajuste e correção**, comandos legais dirigidos ao gestor que servem para prevenir e corrigir os desvios, do que decorre uma conduta necessária; e **sanções**, que se destinam a dissuadir e punir o descumprimento da conduta prescrita.



**Figura 2 – Mecanismo de Controle Fiscal**

38. Quanto à definição da situação fiscal desejada, manter o estoque ou a trajetória da dívida pública em padrões sustentáveis é considerado o propósito mais abrangente ou a síntese da política e da gestão fiscal planejada.

39. A variação do *estoque* da dívida em cada exercício, por sua vez, decorre da combinação de fluxos de entradas e saídas, o que inclui, em uma relação de causa-efeito, as despesas com juros, as alterações da legislação da receita e da despesa, as oscilações nas variáveis econômicas (taxas de juros, inflação, câmbio, massa salarial, crescimento, etc.) e também outros eventos patrimoniais que repercutem no patrimônio público (contingências, decisões judiciais, riscos fiscais, etc.).

40. Ainda que a sustentabilidade da dívida possa ser considerada o **objetivo último** do conjunto das regras fiscais, diferentes preceitos encontram-se formulados na legislação atual a partir de objetivos intermediários específicos, a serem examinados neste trabalho: manter o equilíbrio do orçamento corrente (regra de ouro); garantir resultados fiscais fixados na LDO;

conter despesas primárias (teto) e a proporção de despesas obrigatórias (subteto de 95%); conter despesas com pessoal (limite em relação à RCL); compensar o aumento das despesas obrigatórias e a redução das renúncias de receita.

41. Vale ressaltar que, exceto quanto ao controle do estoque da dívida pública, os demais mecanismos tentam controlar o *fluxo* de receitas e despesas em cada exercício, ou também de resultados, o que determina forte conexão dessas regras fiscais com a elaboração e execução do orçamento.

42. O quadro 2 seguinte mostra que as regras fiscais de controle de fluxo adotam, como linguagem e referência, as classificações utilizadas na lei orçamentária, segundo a categoria econômica (corrente x capital), Grupo Natureza da Despesa (pessoal) e, mais recentemente, conforme o indicador de resultado primário (distingue receitas e despesas primárias e financeiras, e despesas obrigatórias e discricionárias).

**Quadro 2 - Regras Fiscais de Controle de Fluxo x Classificações Orçamentárias**

Regra Fiscal x Classificação orçamentária	Receita Orçamentária		Despesa Orçamentária	
	Corrente <sup>19</sup>	Capital <sup>20</sup>	Corrente <sup>21</sup>	Capital <sup>22</sup>
<b>Regra de Ouro</b> (CF, art. 167, III; LRF, art. 12)	(*)	Limite Operações de Crédito	(*)	Despesas de Capital
<b>Meta de Resultado Fiscal</b> (LRF, art. 4º e 9º)	Receita Primária <sup>23</sup>		Despesa Primária <sup>24</sup>	
<b>Limite Despesa Primária</b> (ADCT, art. 107)	-		Limite Despesa Primária <sup>25</sup>	
<b>Limite 95% Despesa Obrigatória/ Despesa Primária</b> (ADCT, art. 109)	-		Despesa Obrigatória <sup>26</sup>	-

<sup>19</sup> As receitas correntes arrecadadas dentro do exercício aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido. Incluem tributos, contribuições e outras (MTO 2023).

<sup>20</sup> As receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. São representadas pelas Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital (MTO 2023).

<sup>21</sup> As despesas correntes não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, classificadas em: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. (MTO 2020).

<sup>22</sup> As despesas de capital contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, classificadas em: investimento, inversões financeiras e amortização da dívida. (MTO 2020).

<sup>23</sup> Segundo o MTO, as receitas primárias referem-se, predominantemente, às receitas correntes que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das Unidades Orçamentárias (UOs), das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias.

<sup>24</sup> Classificação utilizada no cálculo do resultado primário, despesas necessárias para o atendimento dos serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de juros

<sup>25</sup> Além do teto para as despesas primárias (art. 107 do ADCT), o art. 109 do ADCT estabeleceu um limite prudencial que ativa medidas de ajuste (vedações) sempre que verificado, desde a aprovação da lei orçamentária, que a relação entre a despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total supera 95%.

<sup>26</sup> No caso da União, além do limite prudencial de 95%, o gatilho também é acionado automaticamente com a decretação de estado calamidade de âmbito nacional (CF, art. 167-G).



Regra Fiscal x Classificação orçamentária	Receita Orçamentária		Despesa Orçamentária	
	Corrente <sup>19</sup>	Capital <sup>20</sup>	Corrente <sup>21</sup>	Capital <sup>22</sup>
<b>Limite com Pessoal</b> (CF, art. 169; LRF, arts. 19 a 23)	RCL <sup>27</sup>	-	Despesa c/pessoal	-
<b>Neutralidade Orçamentária</b> (Compensação): Aumento de Despesa Obrigatória (art. 17 LRF); Renúncias de Receita Tributária (art. 14 LRF)	Renúncia de Receita Tributária	-	Aumento Despesas Obrigatórias Continuadas <sup>28</sup>	-

(\*) A regra do art. 167, III da CF, em linhas gerais, limita despesas correntes em função das receitas não decorrentes de endividamento.

Fonte: Legislação, MTO 2023. Elab. Própria.

43. Quanto mais abrangente a variável fiscal que se quer controlar e o indicador utilizado maior a variedade de medidas controladoras que podem ser acionadas. De outra parte, maior a instabilidade e a imprevisibilidade do resultado. Por exemplo, o propósito de se controlar diretamente o estoque da dívida sofre interferências originadas de uma grande variedade de eventos patrimoniais e orçamentários (receitas e despesas) que influenciam sua trajetória, como já relatado.

44. Dentre as regras de controle de fluxo, a regra de ouro é a mais abrangente, visto que a necessidade de operações de crédito é direta e indiretamente sensível às variações de todas as receitas e despesas, inclusive financeiras.

45. Quanto à regra que fixa metas de resultado primário, a situação desejada pode ser alcançada pelo aumento de receita ou pela redução de despesa primária, um indicativo relativamente abrangente do esforço fiscal em cada exercício. O resultado nominal, de outra parte, varia em função da dívida, sendo assim influenciado por déficits passados que se traduzem em aumento dos encargos da dívida.

46. Regras que limitam exclusivamente despesas (a exemplo da regra do teto) são consideradas mais previsíveis e fáceis de manejar, especialmente se destinadas às despesas discricionárias sob gestão direta do governo e com orçamento flexível. De outra parte, tendem a concentrar o ajuste fiscal apenas na despesa, omitindo-se quanto à necessidade de preservar ou de aumentar as receitas, bem como em relação a outras medidas com impacto na dívida.

47. Por fim temos as regras da LRF que visam garantir a neutralidade orçamentária de atos e proposições que implicam aumento de despesa ou renúncia de receita, exigindo-se de tais atos a devida compensação (existência de fonte de custeio). Tais preceitos são aplicados de forma particular ao processo legislativo, porque se configuram como uma condição de admissibilidade da aprovação de legislação que tenha impacto fiscal, controle procedimental promovido no exame da adequação orçamentária e financeira.

48. O quadro 3 ilustra de que forma a escolha e a definição da variável fiscal objeto de controle delimita as medidas de correção:

<sup>27</sup> Receita Corrente Líquida, definida na LRF.

<sup>28</sup> Despesas obrigatórias são aquelas que decorrem de legislação prévia que cria vínculo obrigacional de sua orçamentação e execução.

**Quadro 3 - Abrangência da Variável Fiscal x Classificações Orçamentárias**

VARIÁVEL FISCAL OBJETO DE CONTROLE					PRINCIPAIS ITENS (ex.)
<b>DÍVIDA PÚBLICA (estoque)</b>	<b>RESULTADO NOMINAL</b>	<b>RESULTADO PRIMÁRIO</b>	<b>DESPA PRIMÁRIA</b>	<b>Corrente</b>	Obrigatórias
					Transferências Constitucionais (repartição de receita).
					Benefícios Previdenciários.
				Pessoal e Encargos Sociais.	
				Outras Obrigatórias - Abono e Seg. Des. LOAS/RMV, compensação RGPS, Demais Poderes, Sentenças, Subsídios, etc.	
		<b>Discricionárias</b>		Custeio administrativo e operacional.	
		<b>Capital</b>	Discricionárias <sup>29</sup>	Investimento, (obras /equipamentos).	
	<b>RECEITA PRIMÁRIA</b>	<b>Corrente</b>	Tributárias, Contribuições. Demais.		
		<b>Capital</b>	Alienação de bens (privatizações, concessões, etc.).		
	<b>FINANCEIRO</b>	<b>RECEITA</b>	<b>Corrente</b>	Juros recebidos, etc.	
			<b>Capital</b>	Operações de Crédito (refinanciamento da dívida, emissão de títulos, etc.). Amortização de empréstimos.	
		<b>DESP..</b>	<b>Corrente</b>	Juros e encargos da dívida pagos.	
<b>Capital</b>			Amortização da dívida, inversões financeiras.		
Outros fatores (política econômica, taxa real de juros, PIB, reconhecimento de dívidas, riscos fiscais, operações do banco central, etc).					

Fonte: Classificações Orçamentárias. Elab. Conof

49. Segundo a OCDE<sup>30</sup>, as regras fiscais devem combinar indicadores de estoque e de fluxo, com flexibilidade suficiente para se ajustar aos ciclos econômicos. Dentre as condições para garantir a efetividade das regras fiscais foram destacados: a) existência de base jurídica sólida; b) definição de atribuições e responsabilidades institucionais; c) informações e contabilidade transparente, com relatórios abrangentes; e, d) sanções adequadas, evitando-se aquelas que oneram a sociedade.

<sup>29</sup> As despesas de capital “obrigatórias” são pouco significativas.

<sup>30</sup> Ter-Minassian, Teresa. Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 3.

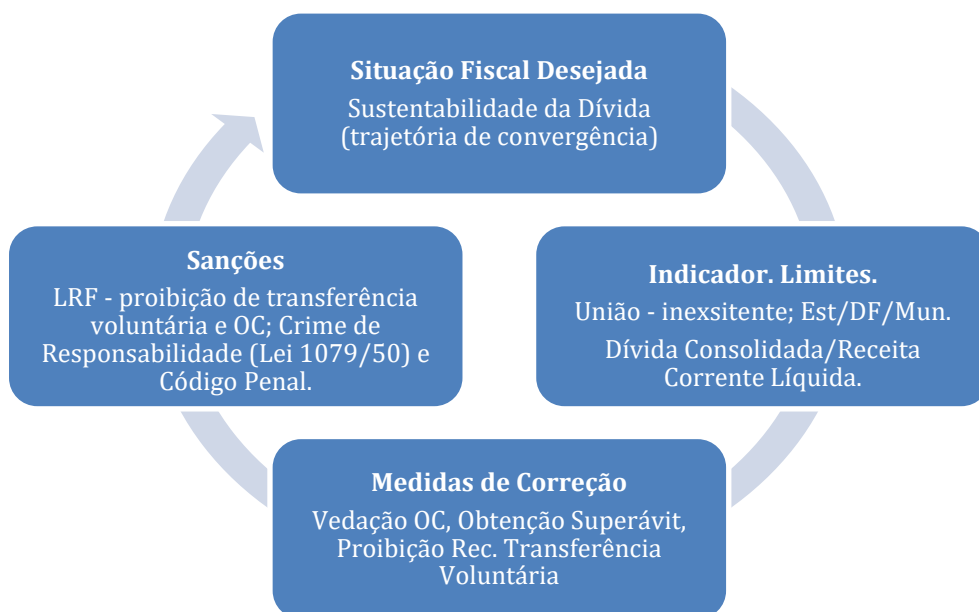
50. Moutinho<sup>31</sup>, com base na literatura técnica e com o propósito de comparação dos atributos das principais propostas de novo arcabouço fiscal, apresenta um conjunto organizado de critérios de avaliação, aqui reproduzidos de forma sintética.

- a) **Grau de detalhamento:** verifica se a regra contempla apenas princípios ou se traz preceitos objetivos a serem cumpridos pelo gestor.
- b) **Abrangência:** verifica a amplitude das variáveis fiscais controladas pela regra;
- c) **Caráter pró-cíclico/anticíclico:** espera-se que a regra fiscal atue como um elemento estabilizador da política fiscal, evitando-se o risco da regra aprofundar os momentos de recessão e de crescimento.
- d) **Cláusulas de escape:** capacidade da regra se manter em períodos excepcionais. As regras de escape devem ser transparentes e delimitadas ao enfrentamento da questão fática, com limites temporais definidos.
- e) **Grau de estruturação:** uma âncora fiscal voltada ao objetivo final do controle que atende as expectativas de médio prazo e de sustentabilidade (ex. estoque da dívida); e uma regra operacional de curto prazo, associada ao atendimento da “âncora fiscal”, de forma a evidenciar o que e como será feito para o atingimento dessa meta mais ampla (ex. resultado orçamentário).
- f) **Seletividade no tratamento das despesas:** relaciona-se com a abrangência da variável controlada, de modo a se evitar que a regra faça recair a maior parte do esforço fiscal em determinadas despesas (ex. investimento).
- g) **Previsibilidade de recursos para despesas prioritárias:** o objetivo é garantir previsibilidade de recursos, atributo importante em especial para as despesas discricionárias consideradas prioritárias.
- h) **Ancoragem da regra fora do processo político ordinário:** A regra fiscal deve balizar previamente o processo decisório político anual do orçamento, contendo assim a tendência de elevação do gasto, déficit e dívida. O propósito principal do arcabouço fiscal é a fixação de resultados antecipados à decisão orçamentária anual.

---

<sup>31</sup> Novo Arcabouço Fiscal - Critérios de desenho e uma discussão preliminar das alternativas em debate. Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt: <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>.

## IV. LIMITE PARA DÍVIDA PÚBLICA



**Figura 3 - Mecanismo de Controle da Dívida**

51. **Legislação e breve histórico.** A existência de limites para a dívida, concessão de garantia e operações de crédito encontra-se na CF (art. 48, XIV, e art. 52, VII, IX); na LRF (art. 30, I e II); e nas Resoluções do Senado (Res. SF 40/2000; Res. SF 48/2007 e Res. SF 43/2001). O art. 52, inc. VI atribui ao Senado Federal fixar, por proposta do Presidente da República, **limites globais para os montantes da dívida consolidada** da União, Estados/DF e Municípios, o que também é contemplado no art. 30, I da LRF. Os limites já foram propostos pelo Poder Executivo, sendo que a Resolução do Senado nº 40/2001 aprovou apenas os limites para estados e municípios. Quanto à **dívida mobiliária**, compete ao Senado Federal apenas a definição dos limites para Estados e Municípios, sendo do Congresso Nacional a competência para fixar limites da União. Deve-se observar que a LRF permite que o anexo de metas da LDO fixe metas para a dívida, e não apenas para os resultados fiscais.

52. Importante salientar que a EC nº 109, de 2021, inclui no art. 164-A o princípio pelo qual os entes da federação **devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**. O parágrafo único do mesmo artigo evidencia o papel central da gestão fiscal para a sustentabilidade da dívida: "A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida." A referida Emenda Constitucional incluiu o inciso VIII ao art. 163 da CF prevendo a necessidade de lei complementar dispor sobre a sustentabilidade da dívida, destacando-se: os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; a trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; e as medidas de ajuste, suspensões e vedações.

53. O art. 6º da Emenda Constitucional - EC nº 126/2022 previu o envio da referida lei complementar, por parte do Presidente da República, que instituirá o novo arcabouço fiscal, sendo, com sua sanção, serão revogadas as disposições relativas ao teto de gastos da EC nº 95, de 2016.

54. **Situação Fiscal Desejada.** A situação fiscal desejada, a sustentabilidade da dívida, deve orientar a política fiscal de modo a fixar uma trajetória de sua convergência no médio e longo prazo.

55. As alterações do estoque da dívida sofrem inúmeras variações e demoram em dar resultado, exigindo medidas que se prolongam no tempo, para além dos mandatos, o que dificulta o estabelecimento de limites fixos na legislação. O desafio é conter o crescimento da dívida pública em relação ao PIB, criando condições para a redução dos juros e o crescimento econômico. A dívida cresce com os juros reais e com os déficits. De outra parte, o maior crescimento do PIB faz com que a relação Dívida/PIB diminua e menor o resultado primário necessário para estabilizar a dívida. Quando os juros reais ultrapassam o crescimento do PIB, a relação dívida/PIB aumenta. Quanto maior os juros, maior o resultado primário requerido. O crescimento médio anual do PIB no Brasil (IBGE), desde 1997, foi de cerca de 2,1%. O Boletim Macrofiscal do Ministério da Fazenda de março de 2023 mostra que a atual taxa de juros *reais ex-ante* no Brasil é de 7,4% (a maior do mundo)<sup>32</sup>.

56. Na União, a falta de um limite fixo não impediu no passado a fixação na LDO de objetivos de médio alcance na gestão da dívida pública federal, ainda que sem caráter vinculante, a exemplo da “estabilização da dívida líquida do setor público”, ou da contenção da dívida bruta do governo geral em relação ao PIB. Mais recentemente, diante dos déficits primários e do agravamento das contas decorrente da pandemia, a diretriz passou a ser a “redução gradual da dívida no médio e longo prazo”, dado o inevitável crescimento no curto prazo. Tão importante quanto reduzir o estoque da dívida é criar condições para que as despesas com juros se mantenham reduzidas, daí a importância de resultados fiscais favoráveis, que reduzem a necessidade de emissão de novos títulos, um jogo de expectativas com múltiplos fatores.<sup>33</sup>

57. **Indicador.** Quanto aos demais entes, o indicador é a relação Dívida Líquida Consolidada/Receita Corrente Líquida<sup>34</sup>. A escolha do indicador como percentual de comprometimento da receita corrente líquida faz com que a regra tenha natureza pró-cíclica, ou seja, favorece o aumento de despesas em períodos de maior crescimento econômico e maior arrecadação.

58. O limite é 200% para Estados e Distrito Federal, e 120% para Municípios. Não existe um limite definido para a dívida da União, sendo que a União normalmente utiliza como indicador em suas projeções o estoque da dívida bruta do governo geral e a dívida líquida do setor público, ambas em percentual do PIB (DBGG/PIB e DLSP/PIB).

59. Como dito, a eleição do estoque da dívida pública (em % do PIB) como indicador fiscal incorpora todos os eventos que afetam sua formação (fluxos de receita e despesa, inclusive financeiras, crescimento e demais parâmetros macroeconômicos, passivos contingentes, riscos de ordem diversa, etc.)<sup>35</sup>. Em contrapartida, maior é a sua volatilidade.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletins/boletim-macrofiscal/2023/apresentacao\\_macrofiscal-marco2023.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletins/boletim-macrofiscal/2023/apresentacao_macrofiscal-marco2023.pdf)

<sup>33</sup> As despesas com juros refletem os encargos obrigatórios decorrentes da posição devedora acumulada pelo governo ao longo do tempo. Dependem, dentre outros fatores, do tamanho do estoque da dívida, da política econômica (PIB, etc.), da atuação do Banco Central (taxa Selic), dos resultados primários e da reação do mercado financeiro.

<sup>34</sup> O limite para Estados/DF e Municípios encontra-se na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal.

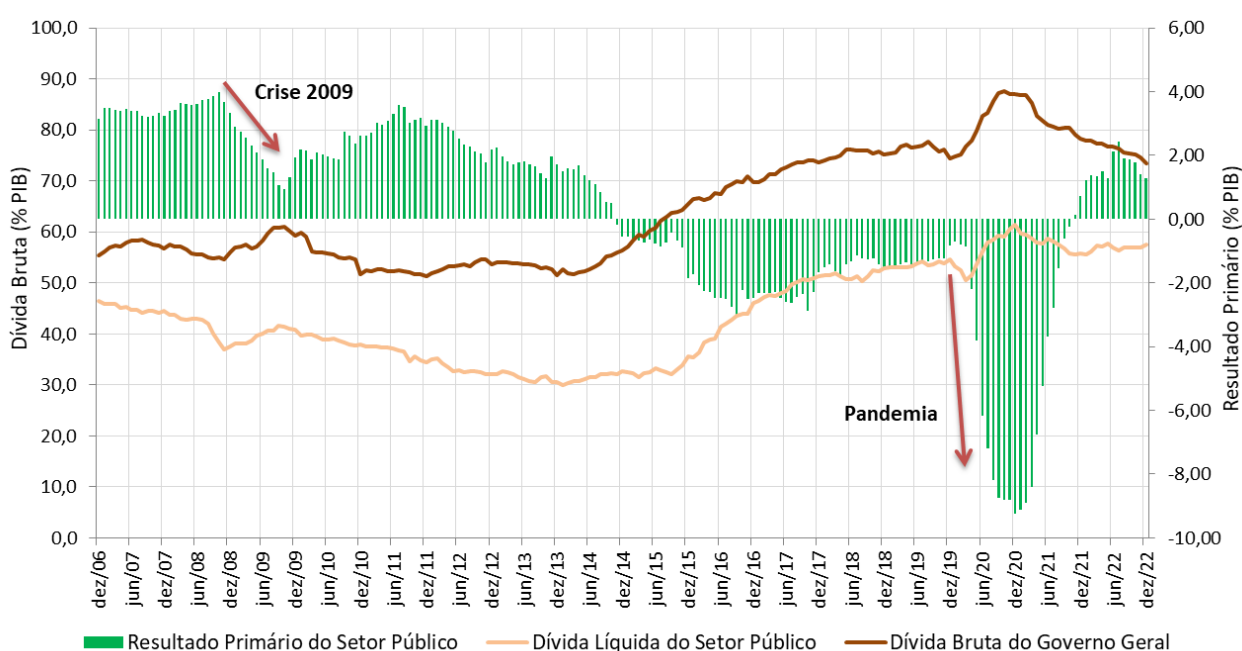
<sup>35</sup> Para um exame mais detalhado vide Anexo de Riscos Fiscais que acompanha o PLDO 2021.



60. Em relação ao quesito flexibilidade da regra atual, deve-se observar que o § 5º do art. 30 da LRF possibilita o Presidente da República enviar ao Senado Federal (limite de dívida dos entes) ou ao Congresso Nacional (dívida mobiliária), conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições.

61. O gráfico seguinte mostra a evolução da DBGG e da DLSP, além do superávit primário, no período de 1997 a 2022, em percentual do PIB. O endividamento público cresceu a partir de 2014, junto com os sucessivos déficits primários. As despesas de enfrentamento dos efeitos da Covid geraram forte incremento da dívida a partir de 2020, situação ainda não totalmente revertida a despeito de ganhos recentes na arrecadação.

**Gráfico 1 - DBGG, DLSP e Resultado Primário do Setor Público - 2006 a 2022 (% PIB)**

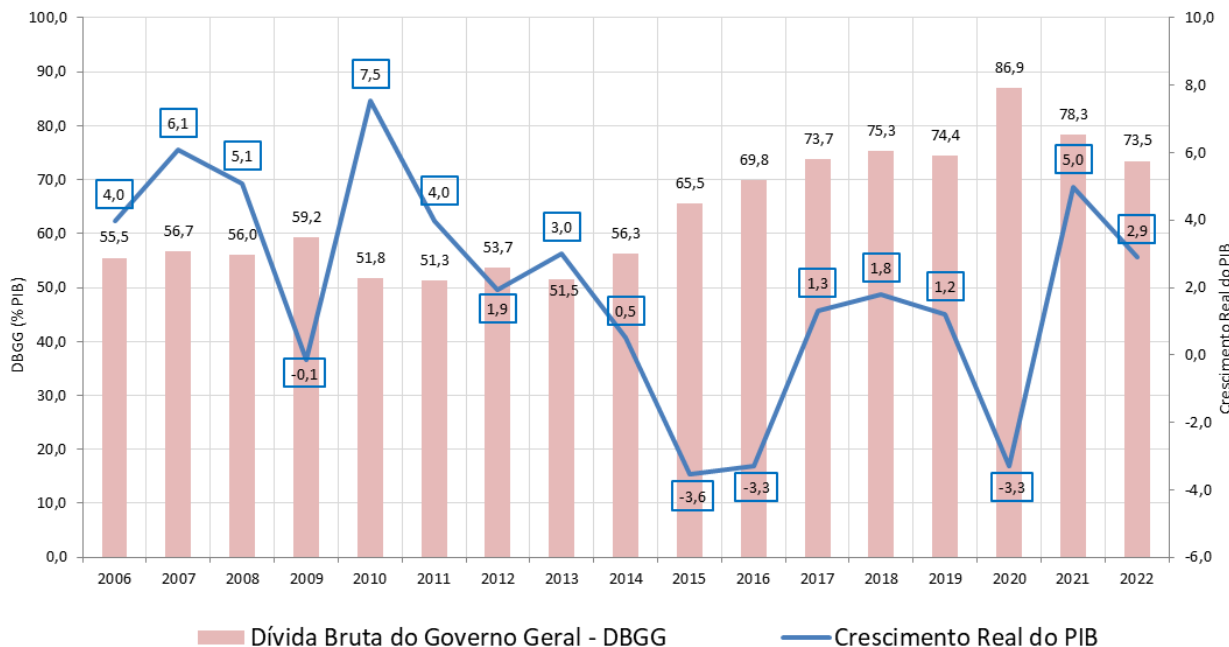


Fonte: STN. Elab. Própria.

62. É bastante perceptível a correlação entre resultado primário (comportamento conjugado das receitas e despesas) e a evolução do endividamento.

63. O gráfico seguinte mostra a variação da DBGG/PIB, comparado com o crescimento. Como se pode constatar, o desempenho da atividade econômica é fator condicionante da evolução do indicador DBGG/PIB. Períodos de recessão levaram a uma deterioração relevante do indicador de dívida.

**Gráfico 2 – DBGG e Crescimento Real do PIB - 2006 a 2022 (% PIB)**



64. **Medidas de correção.** De acordo com a LRF (art. 31), se ultrapassado o limite da dívida, essa deverá ser reconduzida no prazo de doze meses, com redução de 25% do excedente no primeiro quadrimestre do período de ajuste. Enquanto o excesso perdurar o ente não poderá realizar novas operações de crédito, internas ou externas, ressalvadas as destinadas ao pagamento de dívidas mobiliárias (art. 31, § 1º, I).

65. Além disso, deverá obter superávit primário compatível com a recondução da dívida ao limite (art. 31, §1º, inciso II). Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado (art. 31, §2º).

66. Não foram definidos limites prudenciais. As medidas de correção foram previstas na LRF apenas para os casos em que a dívida ultrapassa o limite máximo. Falta um rol mais abrangente de medidas preventivas de correção quando verificada a tendência de desvio da trajetória.

67. Impedir o ente de receber transferência voluntária não é propriamente medida de correção porque não tem relação causa-efeito com o retorno à situação de equilíbrio desejada, já que não reduz sua dívida. Trata-se apenas de uma espécie de sanção (administrativa). A proibição de realizar operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, e de obtenção de garantias, configura-se como medidas de correção, porque relacionada com o objeto de controle.

68. O art. 30 da LRF prevê mecanismos de revisão de limites em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial. Em havendo calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF, ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições do art. 31 da mesma lei.

69. Além do controle da dívida consolidada, a LRF traz também condições e limites para as operações de créditos, os restos a pagar e para as despesas em final de mandato.

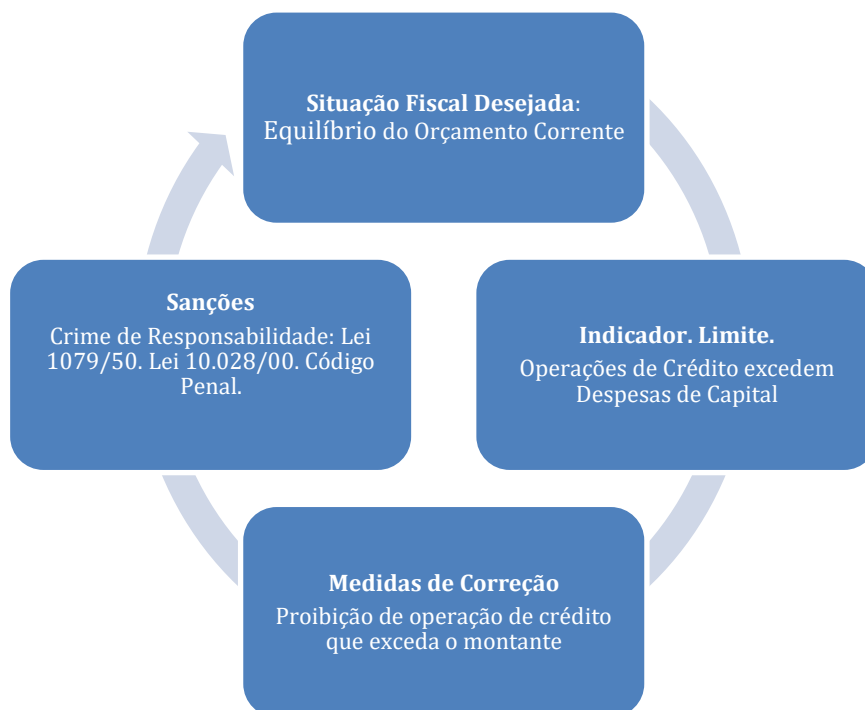
70. **Sanções.** A tipificação de condutas proibidas com vistas ao controle da dívida e das operações de crédito é relativamente detalhada e extensa na legislação. Vide em especial art. 10<sup>36</sup> da Lei 1.079/50, Resoluções do Senado, arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67.

71. Existem também sanções que envolvem o pagamento de multa que pode chegar a 30% dos vencimentos anuais, a inabilitação para o exercício da função pública por um período de até 5 anos e a perda do cargo público e a cassação de mandato, e, até pena prevista no código penal.

---

<sup>36</sup> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

## V. REGRA DE OURO



**Figura 4 - Mecanismo de Controle da Regra de Ouro**

72. **Legislação e breve histórico.** A regra de ouro encontra-se prevista no inciso III do art. 167 da Constituição, na LRF (art. 12, § 2º; 32, §3º) e na Resolução nº 48/2007<sup>37</sup> do Senado Federal (art. 6º). De acordo com o texto constitucional, o montante de operações de crédito realizadas não deve ultrapassar o montante de despesas de capital. A limitação das operações de crédito foi a forma prevista na CF 88 de garantir o equilíbrio do orçamento corrente. A possibilidade de realização de operações de crédito para despesas de capital (inclui investimento) é justificada pelos efeitos econômicos que trazem para gerações futuras.

73. A regra pretende evitar que operações de crédito financiem despesas correntes. Sua aplicação deve se restringir ao âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social. A crise fiscal revelou dificuldade crescente no cumprimento da regra de ouro, o que tem guarda relação com: o crescimento das despesas correntes obrigatórias; o aumento das despesas financeiras correntes; a ausência de resultados primários; e a perda de receitas correntes.

74. **Situação desejada:** pretende-se garantir o equilíbrio no orçamento corrente. Alguns estudos apontam várias limitações e deficiências da regra de ouro da forma como adotada no Brasil<sup>38</sup>. Um dos principais problemas é o de não prever medidas de correção. A regra estipula

<sup>37</sup> De acordo com a Resolução nº 48 do Senado, as receitas das emissões de títulos serão consideradas apenas no exercício financeiro em que elas forem utilizadas para pagamento de despesas. Receitas de emissões que excedam as despesas de capital são separadas em uma subconta específica da Conta Única, e podem ser utilizadas para amortização da dívida pública em exercícios posteriores.

<sup>38</sup> Conorf/Senado Federal. Orçamento em Discussão. Regra de Ouro: Falhas de Concepção e de Aplicação no âmbito a União. Os autores apontam interferências, a exemplo das receitas na alienação de ativos e amortização de empréstimos concedidos, e nas despesas com a cobertura do déficit do Banco Central e com a atualização

como cláusula de escape (art. 167, III) o afastamento puro e simples da limitação, bastando a aprovação, por maioria absoluta, sem qualquer outra providência.

75. O equilíbrio da regra de ouro deve ser observado desde a elaboração da LOA (art. 12, § 2º LRF<sup>39</sup>). Ocorre que, neste momento, não se pode contar com a cláusula de escape, vez que créditos suplementares e especiais só existem após a aprovação da lei. Diante disso, a solução encontrada para aprovar orçamentos com excesso de operações de crédito em face das despesas de capital (vide gráfico seguinte) tem sido a de incluir autorização na LDO que permite o ingresso antecipado na LOA de receitas de operações de crédito e de despesas (correntes), ambas condicionadas, ou seja, cuja eficácia fica condicionada à aprovação futura de créditos orçamentários pela maioria absoluta do Congresso Nacional.

76. Essa forma de contornar a regra de ouro cria embaraço, qual seja, a aprovação pelo Congresso Nacional de uma lei orçamentária precária, onde a autorização de montante relativamente elevado de despesas correntes, inclusive obrigatórias<sup>40</sup> (a exemplo de benefícios previdenciários e despesas com pessoal) passam a depender de nova aprovação durante a execução, quando o mesmo Congresso é chamado para aprovar projeto de crédito adicional, com *quórum* qualificado, e assim confirmar tais despesas.

77. Assim, prorroga-se a aprovação de um orçamento corrente deficitário já se sabendo que não haverá alternativa. De fato, não seria razoável a recusa do Legislativo de aprovar créditos destinados a despesas obrigatórias. Ademais, a ausência de autorização de operações de crédito para despesas financeiras acarretaria graves consequências na gestão da dívida pública.

78. O gráfico mostra publicação<sup>41</sup> do Tesouro Nacional acerca do cumprimento da regra de ouro, mostrando os valores de (in)suficiência a partir de 2009, durante a execução do orçamento. As insuficiências (operações de crédito superam as despesas de capital) se manifestam, grosso modo, com déficits elevados, insuficientes para o pagamento das despesas correntes. A LOA 2023 prevê um excesso de operações de crédito em relação às despesas de capital (insuficiência da regra de ouro), no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, no valor de cerca de R\$ 200 bilhões.

79. A EC nº 126/2022, no art. 6º, estabeleceu o envio pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, de projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável, inclusive quanto à regra de ouro (inciso III do art. 167). Ocorre

---

monetária da dívida. Também são citadas a sensibilidade a estratégias de dívida e a sensibilidade a regras e estratégias de gestão financeira, bem como a forma de cômputo das operações de crédito realizadas no contexto da gestão da dívida. E concluem que a utilização da regra de ouro como indicador deveria ser precedida de uma revisão. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao>>. Acesso em 12 set 2020.

<sup>39</sup> Art. 12 [...] § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

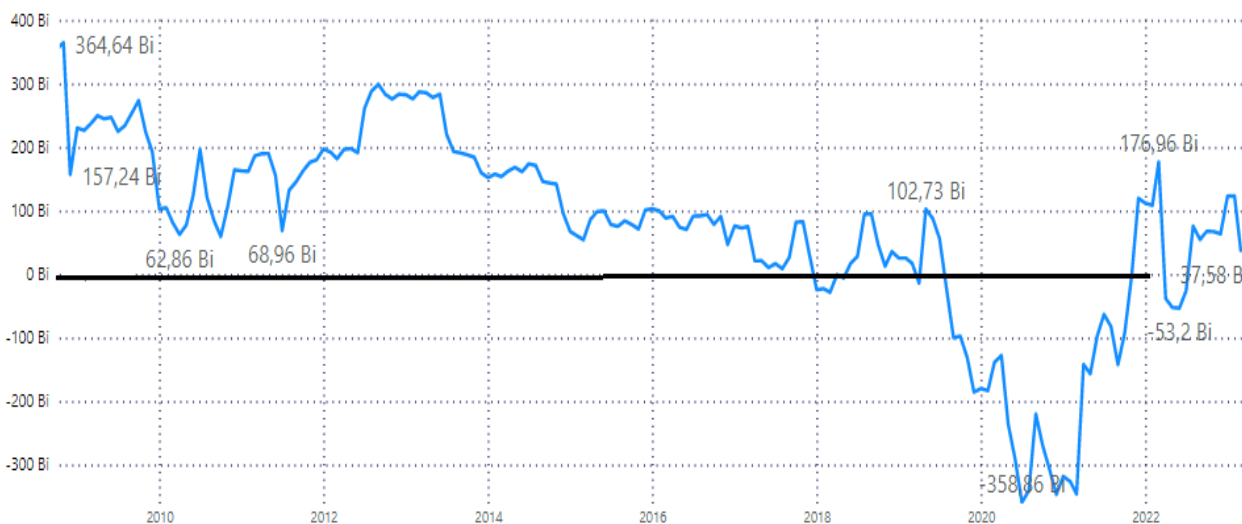
<sup>40</sup> No PLOA 2021, dentre as programações condicionadas à futura aprovação legislativa de que trata o inciso III do art. 167 da CF, R\$ 272,1 bilhões corresponde a benefícios previdenciários e R\$ 119 bi a despesas com pessoal e encargos sociais. Também estão condicionadas despesas com sentenças judiciais e complementação Fundeb.

<sup>41</sup> Disponível em: <[22](https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro#:~:text=Essa%20regra%20impede%20que%20governos,Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20de%201988%3B%20art.> . Acesso em 27 fev 2023.</p></div><div data-bbox=)



que o art. 167, III não ficará revogado pelo que consta no art. 9º da mesma EC, o que delimita a eventual regulamentação nesta lei complementar.

**Gráfico 3 - Suficiência da Regra de Ouro 2009-2022**



Fonte: Tesouro Nacional.

80. **Medidas de correção.** Apurada a possibilidade de desvio (excesso de operações de crédito), a única (e inviável) medida de correção prevista na regra de ouro é a proibição de operação de crédito excedente. Não foram previstas medidas de prevenção do aumento das despesas correntes ou de acréscimo de receitas correntes, variáveis responsáveis pelo desequilíbrio. Além disso, o maior contingenciamento sobre investimento (despesas de capital) agrava a funcionalidade da regra de ouro. A única hipótese de escape é a autorização das despesas excedentes durante a execução, "mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta" (art. 167, III CF).

81. A mera aprovação de créditos orçamentários com maioria absoluta não gera recursos, não corrige o desequilíbrio corrente e nem a trajetória da dívida, onde o crescimento inercial das despesas obrigatórias tem peso relevante.

82. Uma iniciativa para corrigir essa disfunção constou da PEC 438/2018<sup>42</sup>, que substituiu a atual cláusula de escape - aprovação com maioria absoluta, cuja natureza é essencialmente política -, por medidas de natureza econômico-fiscal voltadas à recondução do equilíbrio. Além disso, incluiu sanções, esclarecendo que a punibilidade é excluída quando os gestores responsáveis pelas finanças públicas comprovam que observaram as medidas preconizadas na norma.

83. No âmbito dos Estados/DF e dos Municípios, a preservação do equilíbrio no orçamento corrente, semelhante ao propósito da regra de ouro, encontra-se disciplinada no art. 167-A da CF. De acordo com essa regra, se apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%, fica *facultado* aos Poderes e órgãos autônomos, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal, enumerando

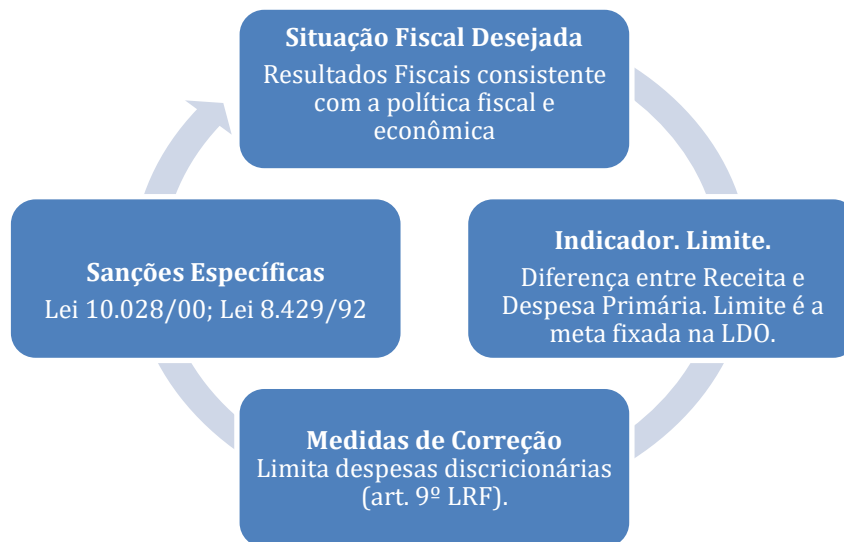
<sup>42</sup> A proposta de emenda constitucional foi apresentada pelo Deputado Pedro Paulo/RJ. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=C3392DD400C800AD0BE0BDE5CF0E8A04.proposicoesWebExterno2?codteor=1679711&filename=PEC+438/2018](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C3392DD400C800AD0BE0BDE5CF0E8A04.proposicoesWebExterno2?codteor=1679711&filename=PEC+438/2018)

uma série de medidas de correção, as mesmas que devem ser acionadas pela União em caso de calamidade pública nacional ou quando a relação entre despesa obrigatória e despesa primária atinge 95% (art. 109, ADCT). As medidas, em suma, impedem o aumento de despesas correntes e proíbem a renúncia de receitas tributárias. Ainda que as medidas de ajuste sejam facultativas, existem sanções - concessão de garantias por outro ente e tomada de operações de crédito pelo ente envolvido - se as medidas não forem adotadas, (art. 167-A, § 6º)

84. Conclui-se pela necessidade de aperfeiçoamento da regra de ouro tal como atualmente encontra-se formulada na Constituição e na LRF.

85. **Sanções.** A legislação contempla punições severas ao responsável pela realização de operações em desconformidade com a lei (crime de Responsabilidade: art. 85, VI da CF; Lei 1079/50 (art. 9, item 4; 10, itens 7 e 9; e art. 11, item 3), LRF (art. 32, § 1º, V); Código Penal: art. 359-A. Lei nº 8.429/92 (art. 73 LRF).

## VI. META DE RESULTADO PRIMÁRIO



**Figura 5 - Mecanismo de Controle de Resultado Fiscal**

86. **Legislação e breve histórico.** A LRF (art. 4º, § 1º) determinou a necessidade de o projeto de LDO conter metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Desde o início, o caráter obrigatório e vinculante foi atribuído apenas às metas de resultado primário previstas para o primeiro ano.

87. O saldo primário, desde a LRF e até a aprovação da EC 95/2016 (teto de gastos), era o principal mecanismo de controle fiscal, utilizado como âncora fiscal na elaboração e execução dos orçamentos. De acordo com a lei fiscal, os orçamentos devem ser compatíveis com as metas fixadas na LDO. O Congresso Nacional praticamente não altera a meta de resultado proposta pelo Executivo. Uma vez fixada para o exercício, em havendo frustração na receita estimada ou aumento da despesa obrigatória na execução, é o gestor obrigado a limitar as despesas discricionárias. A meta de resultado é considerada pró-cíclica, na medida em que impõe maior redução na despesa pública em situações de baixo crescimento com perda de arrecadação.

88. O gráfico seguinte mostra, no âmbito da União, a evolução das receitas primárias (líquidas de transferências) *versus* despesas primárias no período de 1997-2022, indicando também os montantes previstos na LOA 2023. O resultado primário positivo vinha se mantendo em torno de 2% do PIB, com alguma variação, até 2014, quando se inicia um processo que associa queda de receita<sup>43 44</sup> com a elevação da despesa primária.

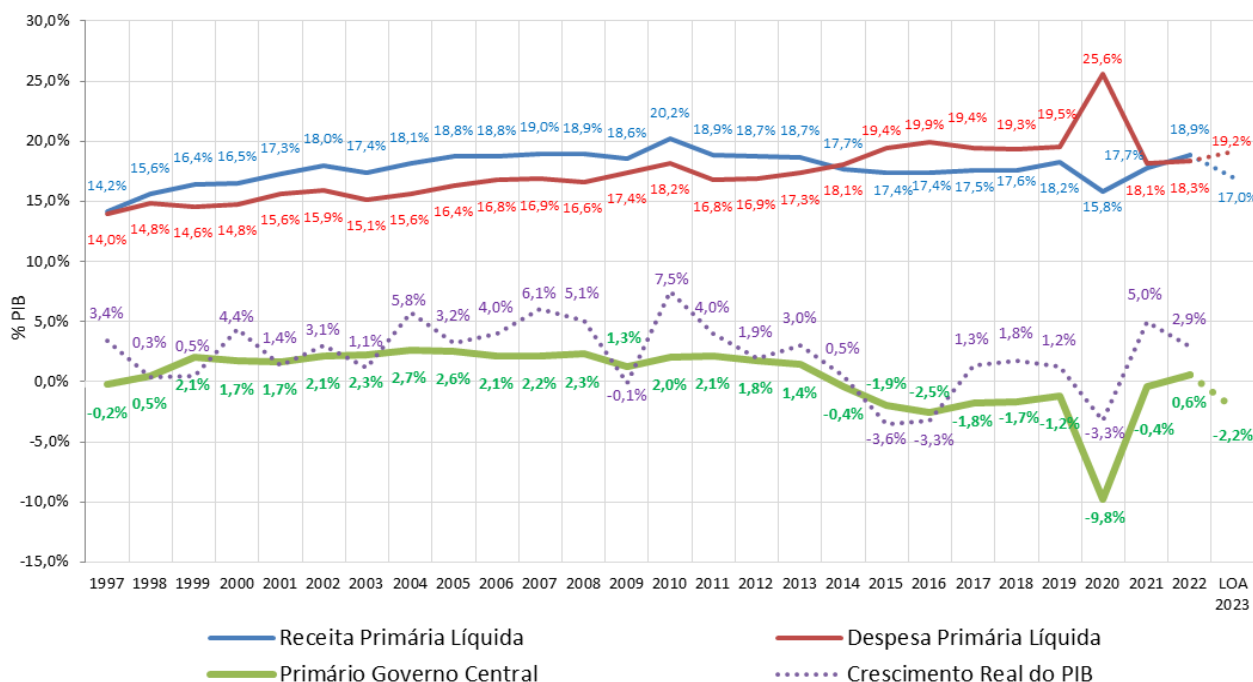
89. A partir de 2017 os resultados se recuperam lentamente, até o advento da Covid 19 em 2020, que exigiu grande aumento de despesas. O represamento de gastos e o adiamento de precatórios, aliada ao aumento de receita extraordinária, contribuíram para o resultado positivo

<sup>43</sup> A variação da receita primária líquida deflacionada nos anos de 2014, 2015 e 2016 foi, respectivamente, de -3,8%, -6,5% e -2,1%. Fonte: Nota Técnica Conjunta PLOA 2021 – Tabela 7.

<sup>44</sup> Em setembro de 2015 o Brasil perdeu o grau de investimento.

em 2022. No exercício de 2023, no entanto, o aumento de despesas autorizado pela EC 126/2022, de R\$ 168 bilhões<sup>45</sup> (Bolsa Família e Políticas Públicas), elevou o déficit primário orçamentário para 2,2 % PIB.

**Gráfico 4 - Governo Central - Receitas e Despesas Primárias Líquidas de Transferências  
Resultado Primário 1997-2023 (% PIB)**



90. **Situação fiscal desejada.** Trata-se de adotar como variável fiscal a ser controlada uma meta de resultado fiscal consistente com o contexto da política econômica e fiscal. A LRF não prevê uma meta específica, mas determina que caberá às LDOs de cada ente fixá-las, acompanhadas de demonstrativo (art. 4º, § 2º, II) que evidencie a consistência das mesmas “com as premissas e os objetivos da política econômica nacional”. Os projetos de LOA (art. 5º, I da LRF) devem ser elaborados de forma compatível com as metas aprovadas na LDO.

91. O objetivo da política fiscal declarado nas LDOs variou ao longo do tempo. Por um algum período o compromisso era o de estabilizar a relação dívida líquida/PIB. Ainda antes da pandemia, passou a ser o do menor déficit primário possível, ou também de garantir uma trajetória sustentável no médio e longo prazo.

92. Os demonstrativos que acompanham as LDOs não trazem informação suficiente para aferir se o resultado primário fixado para o exercício a que se refere e para os dois seguintes é compatível, do ponto de vista estrutural, que abstrai flutuações sazonais, com a desejada estabilização ou sustentabilidade da dívida no médio e longo prazo.

93. A partir da instituição do teto de gastos, a meta primária perdeu relevância e passou a ser consequência do volume de arrecadação, dado que o montante de gastos ficou pré-estabelecido. Nas propostas orçamentárias, especialmente a partir de 2014, metas deficitárias foram fixadas com ampla margem para cumprimento, adotando-se expectativas mínimas para o desempenho

<sup>45</sup> A EC nº 126/22 ampliou o teto em R\$ 145 bilhões, além de R\$ 23 bilhões (investimentos fora do teto).

da arrecadação e ausência de medidas voltadas a recuperar a capacidade arrecadatória, que seguiu uma trajetória de queda de 2010 até 2020.

94. Uma trajetória sustentável da dívida exige a fixação de metas de resultado consistentes do ponto de vista temporal, o que depende de diversas variáveis. **O superávit primário necessário para manter a relação dívida/PIB estável** depende, principalmente, do crescimento do PIB e dos juros reais<sup>46</sup>. As metas projetadas para os dois exercícios seguintes ao que se refere a LDO, tal como consta no Anexo de Metas Fiscais, têm caráter meramente indicativo, garantia pouco eficaz da continuidade do esforço fiscal. Vale lembrar que dispositivo vetado na LRF previa, como parte integrante do PPA, um Anexo de Política Fiscal onde constariam 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”.

95. De acordo com a atual regra de resultado primário, se durante a execução do orçamento houver frustração da receita estimada ou aumento das despesas obrigatórias (art. 9º LRF)<sup>47</sup>, em relação ao que constou da LOA, deve o gestor promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias (contingenciamento). Nos últimos anos não tem havido contingenciamento, visto que a folga na meta primária é menos restritiva que o limite estabelecido no teto de gastos. Isso porque a arrecadação é superior à projetada na lei orçamentária, não havendo necessidade de contenção de despesas para cumprimento desta regra fiscal.

96. A preservação dos resultados fiscais é exigida também quando da aprovação de ato que aumenta a renúncia de receita (art. 14 da LRF) ou a despesa obrigatória (art. 17). Contribuiu para a perda de prestígio da regra o fato de poder ser alterada durante o exercício, por meio de projeto de lei que altera a LDO. Metas fiscais pouco exigentes tornam inócuo o ajuste pretendido pela LRF e reduzem a eficácia das regras de compensação.

97. **Indicador.** O indicador utilizado para medir resultados primários é a diferença entre receita e despesa primária, cuja memória de cálculo e metodologia encontra-se no anexo de metas fiscais. Algumas LDOs, no passado, previam a possibilidade de reduzir as metas fiscais durante a execução, dentro de certa margem, em benefício de determinadas despesas (projetos prioritários - PPI/PAC, restos a pagar, desonerações, etc.) ou para compensar suposto “excesso” de meta no ano anterior.

98. A União não trabalha com metas de resultado nominal, fixando-se no texto da LDO apenas as metas primárias.<sup>48</sup>

99. Para auxiliar na apuração do resultado primário, todas as despesas da LOA são classificadas segundo o “identificador de resultado primário – RP”, que adota a metodologia de cálculo do demonstrativo das necessidades de financiamento do governo central.

<sup>46</sup> Quanto maior o crescimento do PIB, menor o superávit primário necessário (menor a relação Dívida/PIB). Juros reais maiores do que o crescimento do PIB aumentam a relação dívida/PIB, exigindo maior superávit primário.

<sup>47</sup> O aumento identificado das despesas obrigatórias durante a execução torna obrigatório maior contingenciamento das despesas discricionárias. Isso porque o § 2º do mesmo art. 9º esclarece que as despesas obrigatórias não serão objeto de contingenciamento.

<sup>48</sup> As tentativas do Congresso Nacional de fixar metas de resultado nominal, ainda que referenciais, foram vetadas.

100. Após a EC nº 95/2016, a regra de resultado coexiste com a regra do limite de despesas primárias. Na presença de duas regras fiscais (teto e resultado primário) prevalecerá sempre a mais restritiva.

101. **Medidas de correção.** De acordo com a LRF, em caso de desvio da meta, a correção da trajetória é feita por meio do contingenciamento de despesas discricionárias. O acionamento ocorre sempre que identificado, durante a execução da lei orçamentária, frustração de receita ou aumento de despesa obrigatória<sup>49</sup>. Caso surjam novas receitas ou nas situações em que despesas obrigatórias se mostrem superestimadas, a limitação de despesas discricionárias pode ser afastada. Antes da EC nº 95/2016, o contingenciamento era bastante usual.

102. O art. 9º da LRF previu a possibilidade de a LDO ressaltar despesas do contingenciamento. Os decretos de contingenciamento não identificam as programações específicas cujos empenhos e pagamentos ficam bloqueados, apenas fixam limites orçamentários e financeiros por órgão.

103. O monitoramento da meta fiscal prevista para o exercício é feito no final de cada bimestre, o que exige a publicação de relatórios a cargo do Poder Executivo, fixando-se os limites de empenho e pagamento, aplicáveis a todos os demais Poderes e MP. A apuração dos montantes de contingenciamento é avaliada a partir da atualização dos parâmetros macroeconômicos, da projeção da receita e das despesas obrigatórias.

104. A fixação de metas deficitárias a partir de 2015, esgotada a possibilidade de compressão das despesas discricionárias, não foi acompanhada de medidas de restrição às novas despesas obrigatórias e de contenção das renúncias, ou mesmo de aumento da receita.

105. **Sanções.** De acordo com o art. 5º da Lei 10.028/2000, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

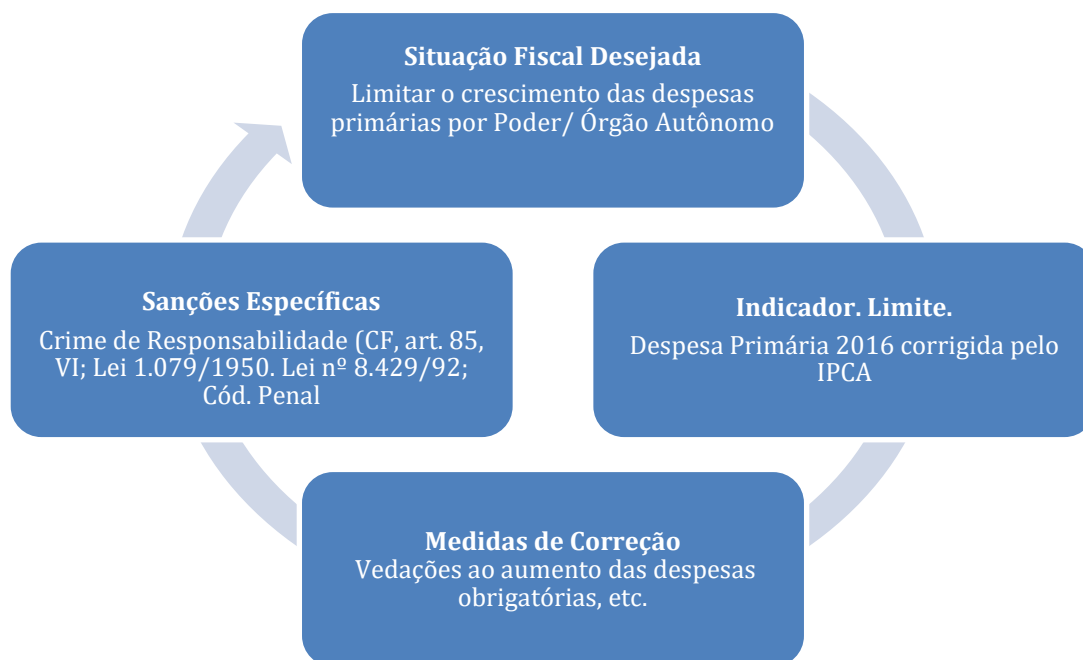
106. Identificado durante a execução da lei orçamentária o risco de não cumprimento da meta de resultado fiscal constante da LDO vigente, é obrigação do Presidente da República efetuar o contingenciamento. De acordo com a LRF, cabe aos Tribunais de Contas fiscalizar o cumprimento das metas, as avaliações bimestrais e se as medidas estão sendo tomadas.

---

<sup>49</sup> Não está expresso no texto da LRF, mas tem sido prática corrente.



**VII. A REGRA DO TETO**



**Figura 6 - Mecanismo de Controle da Despesa Primária Total/Poder e Órgão Autônomo**

107. **Legislação e breve histórico.** A EC nº 95/2016, com vigência por vinte exercícios a partir de 2017, estabeleceu que as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União devem observar limites individualizados para cada Poder e órgão autônomo, nos termos do art. 107, caput, incisos I a V do ADCT<sup>50</sup>.

108. Quando da aprovação da EC nº 95/2016 já se encontrava razoavelmente assentado o diagnóstico de que o principal problema das contas da União era o crescimento das despesas (correntes) obrigatórias<sup>51</sup>, razão pelo qual as medidas de contenção vedam a ampliação de vários itens dessas despesas.

109. O Gráfico 5 mostra a evolução dos grandes grupos de despesa primária - benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais, outras despesas obrigatórias<sup>52</sup>, despesas com controle de fluxo<sup>53</sup> e despesas discricionárias - no período de 2008-2022 e estimadas na lei orçamentária de 2023. Não foram incluídas as despesas com transferências constitucionais por repartição de receita que, no mesmo período, cresceram de 3,1% para 4% do PIB.

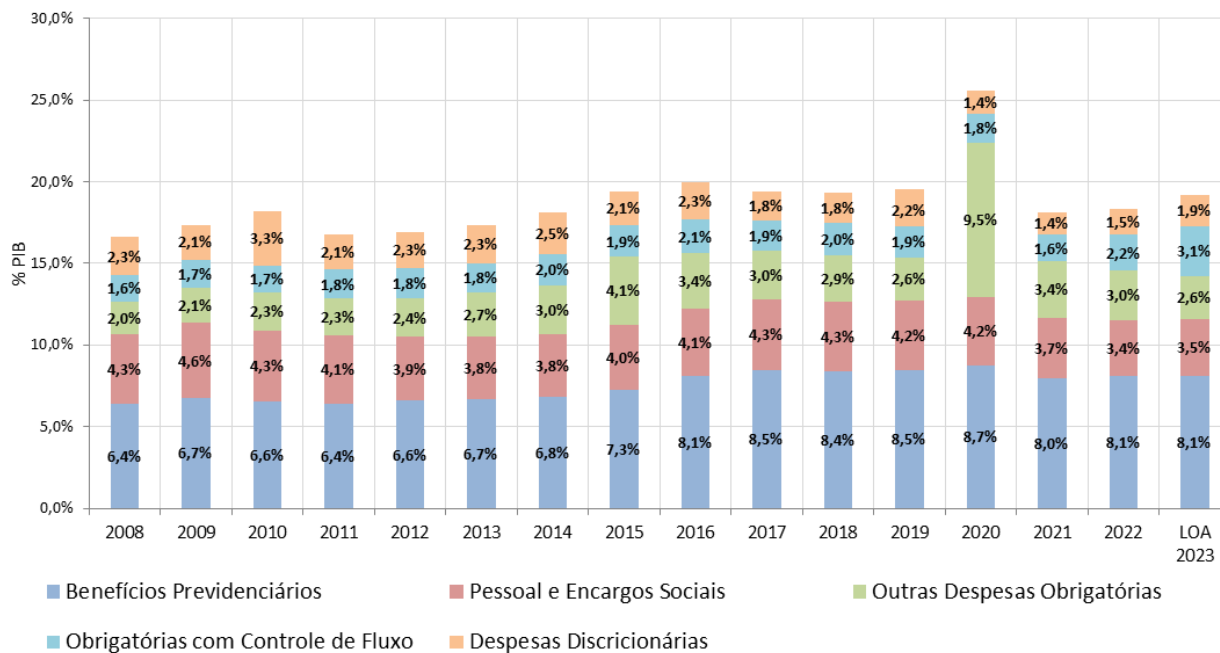
<sup>50</sup> A soma dos limites individualizados do Poder Executivo e dos demais Poderes e Órgãos, estabelecidos pela EC nº 95/2016, alcança no PLOA 2021 R\$ 1.485,9 bilhões.

<sup>51</sup> Desde a LRF, exige-se compensação prévia para a aprovação de legislação que crie ou aumente despesa corrente obrigatória, além de outras disposições de mesmo propósito constantes das leis de diretrizes orçamentárias. No entanto, as disposições no plano infraconstitucional - LRF - apresentaram eficácia relativamente baixa.

<sup>52</sup> Despesas com seguro desemprego e abono salarial, LOAS/RMV, Fundeb, Demais Poderes, Sentenças Judiciais e Precatório, Subsídios e subvenções, etc.

<sup>53</sup> Despesas necessárias ao atendimento dos pisos da saúde e educação, bolsa família, auxílios a servidores, etc.

**Gráfico 5 – Principais itens de Despesas Primárias - 2008 a 2023 (% PIB)**



110. O histórico das despesas discricionárias parece indicar que existe na União um nível de resistência de cerca de 2% do PIB, que, na prática, funciona como um piso, haja vista o nível de comprometimento das atividades de estado e dos investimentos públicos quando essa classe de despesas ficou em torno de 1,5% (2020 a 2022).

111. Quanto às despesas obrigatórias, o item que mais cresceu foi as previdenciárias. As despesas com pessoal, em relação ao PIB, e também em relação à RCL, mantiveram-se relativamente estáveis com queda mais acentuada nos últimos anos em virtude da ausência de reajustes. Depois da reforma previdenciária, vários itens de despesas obrigatórias já foram objeto de propostas de redução: precatórios, abono salarial, promoções e progressões; redução proporcional de jornada de trabalho e vencimentos; e aquelas apresentadas no contexto da reforma administrativa (controle do teto remuneratório e das parcelas indenizatórias). No caso dos precatórios houve adiamento de pagamentos, o que afetará sensivelmente as despesas obrigatórias a partir de 2026. As despesas obrigatórias com *controle de fluxo*<sup>54</sup> quase dobram de participação em 2023 em relação ao início da série, em decorrência do novo patamar para o atendimento do programa Bolsa Família, que passará de 0,3% do PIB em 2008 para 1,7% do PIB em 2023.

112. Vale lembrar os **principais pontos que balizaram o teto** de despesas quando de sua formulação, em um contexto de déficit público:

- a) ajuste fiscal exclusivamente pelo lado da despesa primária, de modo a não requerer aumento da receita (manutenção de carga tributária); crescimento real

<sup>54</sup> Classificação adotada pela STN de despesas que, apesar de decorrerem de determinação legal ou constitucional, possuem características tais que permitem uma flexibilidade relativa na programação orçamentária e financeira, a exemplo das despesas com piso da saúde e educação, benefícios a servidores, bolsa família, etc. São exemplos de despesas obrigatórias que não se sujeitam a controle de fluxo as despesas com pessoal, previdência, repartição de receita, etc., ou seja, encargos da União líquidos e certos, com data certa de pagamento, sem qualquer flexibilidade.

nulo até 2026, com a revisão do método de correção em 2026; desincentivo às reestimativas de receitas na aprovação do orçamento;

- b) expectativa de que o teto traria queda gradual e persistente da despesa primária/PIB e da relação dívida/PIB;
- c) o mesmo limite disputado entre despesas discricionárias e obrigatórias deveria representar um guia das reformas voltadas à redução (desindexação/desvinculação) de despesas obrigatórias;
- d) caráter anticíclico (ou acíclico), modulando os efeitos da variação do PIB na receita, o que poderia preservar investimento público em períodos de crise;
- e) alteração da metodologia de reajuste dos mínimos constitucionais da saúde e educação, bem como do montante destinado às emendas impositivas; e,
- f) limites válidos tanto para a execução financeira (inclui restos a pagar) como para os montantes orçamentários autorizados, o que antecipa decisões de gestão pública e permite maior previsibilidade.

113. Dentre as **posições críticas aos fundamentos da EC nº 95/2016**, destacaram-se:

- a) o método de correção do teto da despesa, restrito ao IPCA, não considera o crescimento médio<sup>55</sup> da economia (e da arrecadação), nem o crescimento (vegetativo) populacional; mantido por muitos anos, atua como uma regra de política econômica para reduzir a participação do estado no PIB, e não somente como regra fiscal;
- b) o controle limitado à despesa não estimula o debate acerca da necessidade de preservação ou aumento de receita pública (controle das renúncias de receita, combate à sonegação, etc.), nem sobre os riscos fiscais de índole patrimonial (contingências);
- c) a correção dos pisos da saúde e da educação apenas pelo IPCA não considera o crescimento populacional;
- d) a redução das despesas discricionárias, mantido o método de correção apenas pelo IPCA, atinge fortemente o investimento público; e
- e) falta de acionamento das medidas de correção, mesmo com as alterações da EC 109.

114. Durante a tramitação da EC nº 95/2016 chegou-se a discutir a exclusão das despesas com precatórios (dependem apenas do Judiciário), ou aquelas financiadas com recursos próprios - sob o argumento de sua neutralidade fiscal - ou mesmo dos investimentos - sob o argumento de seu efeito multiplicador na economia, o que não teve sucesso.

115. Posteriormente, em especial em virtude da pandemia e de seus efeitos econômicos e sociais e diante de pressões orçamentárias, várias alterações foram aprovadas, ora excluindo determinadas despesas do teto, ora aumentando o limite:

- a) EC nº 102/2019 - exclui transferências por conta dos leilões dos volumes excedentes/revisão da cessão onerosa (art. 107, § 6º, V, ADCT), montante de R\$ 74,8 bilhões;
- b) EC nº 108/2020 - remissão, para fins de exclusão do limite, de dispositivo permanente do Fundeb (art. 107, § 6º, I, ADCT);

<sup>55</sup> O Brasil cresceu no período de 1996 a 2022, em média, 2,16 % do PIB (IBGE).

- c) EC nº 109/2021 - Prevê despesas com auxílio emergencial de até R\$ 44 bilhões, excluídas do teto; cria gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos de despesa obrigatória, que passa a ser o atingimento da proporção de 95% entre despesa obrigatória primária versus despesa primária total (art. 109, ADCT).
- d) EC nº 113/2021 - altera metodologia de correção dos limites<sup>56</sup> (art. 107, § 1º, II, ADCT) e majora o limite destinado exclusivamente a despesas de vacinação contra a covid-19 ou ações emergenciais em até R\$ 15 bilhões para o exercício de 2021. Foi revogada<sup>57</sup> a possibilidade de alteração no método de correção do teto dos gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. 108, ADCT).
- e) EC nº 114/2021 - limita até o final de 2026 as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT). O espaço fiscal aberto pela PEC dos precatórios<sup>58</sup> foi de R\$ 45 bilhões em 2022.
- f) EC nº 123/2022 – Cria o estado de emergência com despesas podendo ser atendidas por meio de crédito extraordinário (não sujeitas ao teto), sem compensação. Para enfrentamento ou mitigação dos impactos decorrentes do estado de emergência, a PEC autoriza o pagamento, até 31.12.2022, de uma série de benefícios (auxílio brasil e outros), no valor de cerca de R\$ 41,25 bilhões;
- g) EC nº 126, de 21/12/2022 (Transição) - Aumenta o teto em cerca de R\$ 167 bilhões para a ampliação do programa de transferência de renda (R\$ 70 bilhões) e o atendimento de diversas políticas públicas. Prevê a revisão do arcabouço fiscal com a revogação do Novo Regime Fiscal.
- h) EC nº 127, de 22/dez/2022 (piso aos profissionais de saúde dos Estados/DF e Municípios) - exclui do teto as despesas e transferências destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais de categorias da saúde.

116. O acionamento dos gatilhos, na redação original da EC 95, dependia do atingimento dos limites máximos de despesa, o que não se mostrou exequível dada a incerteza quanto à responsabilização dos agentes públicos. Com a mudança da EC 109 foi criado um gatilho automático que aciona vedações a partir do atingimento de 95% na proporção entre as despesas primárias obrigatórias<sup>59</sup> e o teto individualizado, aplicável por Poder ou órgão

<sup>56</sup> A nova redação, em contraposição àquela do texto anterior, fez com que os limites de despesa primária, quando da elaboração da LOA, se tornassem instáveis e provisórios, porque fixados com base em projeções do IPCA no exercício em que se elabora o PLOA.

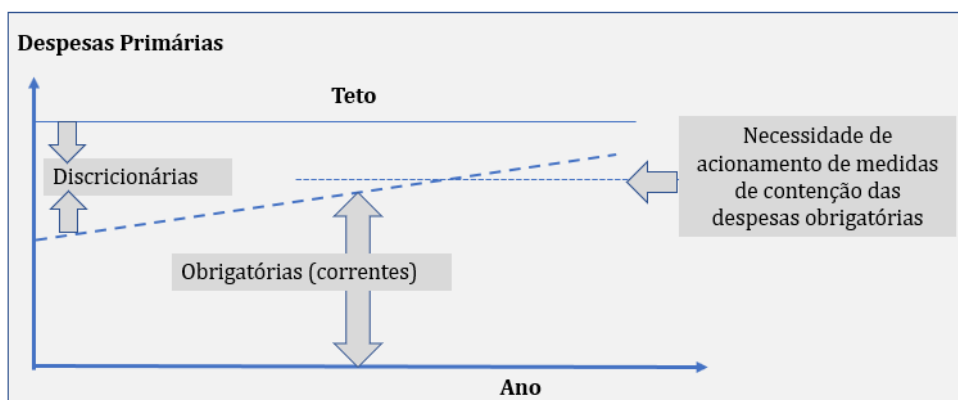
<sup>57</sup> Diante do esgotamento das alternativas de contenção das despesas primárias submetidas ao teto, obrigatórias e discricionárias, imaginava-se uma revisão antecipada do método de correção do teto, mantendo-se o atual paradigma, e não sua revogação.

<sup>58</sup> Os precatórios devidos e não pagos em 2022 aproximam-se de R\$ 30 bilhões. As sentenças devidas e não pagas entre 2022 e 2026, com correção monetária, possivelmente na casa de centenas de bilhões de reais, representam esqueleto a ser desembolsado em 2027 e salto significativo na dívida pública federal.

<sup>59</sup> A eventual aplicação deste dispositivo exigirá uma definição mais clara acerca das despesas obrigatória. Vide, a propósito, o Estudo Técnico 13/2018 - Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>.

autônomo, uma espécie de limite prudencial com o propósito de reduzir o crescimento das despesas obrigatórias antes do limite máximo. Contudo, esse nível mostrou-se nitidamente elevado, vez que seu acionamento dependeria de uma redução insustentável de despesas discricionárias.

117. A figura seguinte ilustra a dificuldade de se manter por muitos anos um teto reajustado apenas pelo IPCA, diante do fato de que grande parte das despesas obrigatórias crescem acima da inflação, destacando-se os precatórios, os benefícios previdenciários e assistenciais (ampliação do auxílio-brasil /bolsa-família).



**Fig. 7 - Compressão das despesas discricionárias (custeio e investimento)**

118. A regra do limite à despesa primária deveria ser integrada com o objetivo final da política fiscal, que é a sustentabilidade da dívida, e não como um fim em si mesmo. A necessidade de a regra ser melhor estruturada pode ser exemplificada, por exemplo, para o caso do regime geral da previdência social, cuja autonomia é resguardada pela Constituição. Ao se abstrair os ganhos/perdas de arrecadação no âmbito do RGPS perde-se o estímulo quanto à necessidade de se acionar medidas arrecadatórias voltadas ao equilíbrio atuarial<sup>60</sup>. Se os aumentos de receita previdenciária acima do IPCA fossem levados em conta na correção do teto, parte do aumento das despesas do RGPS estaria compensada, sem qualquer prejuízo para o controle da dívida. O mesmo se aplica em relação às despesas custeadas com doações, ou com recursos próprios, com as devidas cautelas.

119. A dificuldade de se acionar medidas de ajuste em condições normais - que exige uma proporção de despesas obrigatórias maior do que 95% - contrasta com o regime aplicável em situações de calamidade pública, onde sua decretação em âmbito nacional é condição suficiente (art. 167-G da CF) para acionar imediatamente as mesmas medidas de contenção.

120. **Situação Fiscal Desejada.** Diante do aumento das despesas primárias (correntes e obrigatórias) em percentual do PIB, a proposta original do teto visava reduzir esse crescimento.

121. De acordo com a EC nº 126/2022, o Novo Regime Fiscal será revogado após a sanção da lei complementar que terá 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 do art. 167, III da Constituição Federal.

122. **Indicador.** O indicador escolhido na União é a despesa primária, por Poder e órgão autônomo, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Na aferição do limite do art. 109 do ADCT é utilizado como indicador a relação entre a despesa obrigatória primária e a total.

<sup>60</sup> Ver a propósito estudo acerca dos efeitos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) na regra do teto (EC nº 95/2016): proposta de ajuste metodológico no cômputo dos limites

É necessário uma definição mais precisa do que seja despesa “obrigatória”, evitando-se contabilidade criativa<sup>61</sup>.

123. Para os demais entes, o indicador é a relação despesas correntes/receitas correntes.

124. Os limites estabelecidos aplicam-se tanto para o valor autorizado (lei e créditos adicionais) como para a execução financeira (inclui restos a pagar). A existência de um limite desde a autorização dos créditos orçamentários mostrou-se positiva em inúmeros aspectos da gestão fiscal e orçamentária (previsibilidade, segurança, etc.) e na estipulação de limites aos demais Poderes e Órgãos autônomos.

125. Os limites por Poder e órgão autônomo foram determinados num primeiro momento com base no valor de 2016, devidamente corrigidos a cada ano pelo IPCA.

126. Na aplicação dos limites foram incluídas operações, mesmo que não orçamentárias, que afetam o resultado primário. E foram excluídas as despesas obrigatórias que decorrem da repartição de receitas e da complementação da União ao Fundeb. Também foram excluídos os créditos extraordinários<sup>62</sup>, as despesas sazonais para a realização de eleições e o aumento de capital de estatais não dependentes.

127. O objetivo implícito das exclusões no âmbito da União é o de retirar do limite as despesas obrigatórias que decorrem de causas sobre as quais o governo tem pouco ou nenhum controle sobre as mesmas. Quase todas as despesas excluídas são obrigatórias<sup>63</sup>, tratando-se de um rol limitado (*numerus clausus*).

128. **Medidas de correção.** As medidas de correção são aquelas dos incisos do art. 109 do ADCT, acionadas quando atingida a relação de 95% entre despesas obrigatórias e despesas primárias totais. Consistem em vedações relacionadas ao aumento de despesas com pessoal, criação ou aumento acima da inflação de despesa obrigatória, revisão geral anual, etc. Aplicam-se “até o retorno das despesas aos respectivos limites”, ou seja, as proibições deixam de existir apenas depois de confirmado o retorno ao limite anual.

129. Importante destacar que as medidas de correção do art. 109 do ADCT não obrigam o Legislativo a tomar decisões para reduzir despesas obrigatórias, mas apenas o impede de criar *novas* despesas e assim conter seu crescimento. As medidas que vedam *novas* despesas obrigatórias também não obstam o crescimento vegetativo dos gastos *já legislados* (benefícios previdenciários e assistenciais, etc.).

130. Inclui-se também na proibição a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Curioso observar, com base no modelo de referência utilizado neste trabalho, que algumas dessas medidas não têm relação com as despesas primárias, ou seja, não corrigem o desvio. Logo podem ser consideradas como sanções administrativas.

<sup>61</sup> No PLOA 2020, várias despesas discricionárias (investimentos na área militar) estavam classificadas como despesas obrigatórias, uma forma de evitar o contingenciamento.

<sup>62</sup> Houve temor, inicialmente, que essa exclusão pudesse ser utilizada de forma indevida. No entanto, revelou-se oportuna. Sua utilização regular permitiu o enfrentamento da calamidade, sem prejuízo para as demais despesas.

<sup>63</sup> As despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes não são obrigatórias. Sua exclusão foi uma escolha política.



131. As medidas não incluem a restrição das despesas discricionárias, já que tais despesas funcionam como variáveis de ajuste no contexto do limite geral.

132. Os incisos do art. 109 do ADCT impõem o dever de abstenção em relação aos atos que especifica. Adicionalmente, o *caput* contempla um dever genérico dos órgãos e entidades de adotar “outras medidas” para o retorno das despesas aos respectivos limites.

133. As vedações aplicam-se em especial às proposições legislativas (§ 4º do art. 109).

134. É fato que, se algumas das medidas de ajuste tivessem sido acionadas desde o início da vigência da EC nº 95/2016, as despesas discricionárias (custeio e investimento) estariam menos comprimidas<sup>64</sup>. Diversas despesas obrigatórias (a exemplo do aumento do teto remuneratório, das PECs dos servidores dos ex territórios federais, do aumento dos militares, da criação de cargos no TRF 6, do aumento dos policiais do DF, etc.), refinanciamentos de dívidas (setor agrícola, Pró-Santas Casas, etc.), e novas renúncias (desoneração folha de pagamento), não teriam sido aprovadas sem a devida compensação.

135. **Sanções.** A autorização ou a execução financeira de despesas acima dos limites estabelecidos (descumprimento do teto) é sensível à eventual imputação de crime de responsabilidade (CF, art. 85, VI; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4<sup>65</sup>; art. 10<sup>66</sup> e art. 11<sup>67</sup>).

136. Em se comprovando lesão ao erário, seja por ação ou omissão, o ato pode ser considerado como de improbidade (art. 10, IX da Lei 8.429/92), nos seguintes termos: (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; e, XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular. O código penal tipifica como crime contra as finanças públicas ordenar despesa não autorizada por lei (art. 359-D).

137. Em relação ao limite de 95% das despesas obrigatórias, o dever jurídico diz respeito à observância das vedações, sendo que as sanções seriam aplicáveis apenas em caso de conduta contrária.

138. Quanto ao atingimento dos limites máximos (art. 107, § 4º do ADCT), a norma diz que as despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual não poderão exceder os valores **máximos**<sup>68</sup> previstos no § 3º do mesmo artigo.

---

<sup>64</sup> Novas despesas obrigatórias teriam sido contidas. Não teria atingido despesas obrigatórias cujo crescimento vegetativo é inercial, o que depende da legislação vigente.

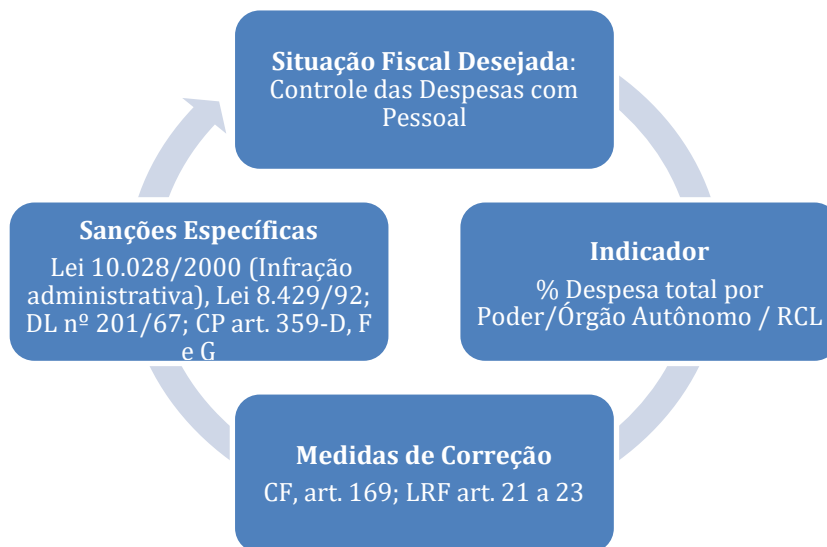
<sup>65</sup> Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

<sup>66</sup> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

<sup>67</sup> Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas; 2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

<sup>68</sup> Art. 107, § 3º. A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

VIII. DESPESA TOTAL COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS



**Figura 8 - Mecanismo de Controle das Despesas Totais com Pessoal/Poder-Órgão Autônomo**

139. **Legislação e breve histórico.** A preocupação com a tendência de crescimento dos gastos com pessoal e encargos sociais vem de longa data. Tais despesas, ainda que necessárias ao cumprimento das funções de Estado e a prestação dos mais variados serviços públicos e demandas sociais, requerem controle específico, aspecto considerado crítico nos estados/DF e municípios.

140. A Constituição, no §1º do art. 169, criou uma dupla condição para a aprovação de atos que implicam aumento de gasto com pessoal: autorização específica na LDO e comprovação da existência de dotação *prévia* e suficiente no orçamento. O art. 169 da CF foi disciplinado primeiramente, em 1995, pela Lei Camata I e II<sup>69</sup>, revogada pela LRF, a qual passou a determinar limite para a União de 50%, e para os demais entes em 60% de suas respectivas receitas correntes líquidas, repartidos por Poder e órgão autônomo.

141. Na União, ambas as citadas condições encontram-se remetidas pela LDO<sup>70</sup> para anexo específico que integra a lei orçamentária (Anexo V). O referido documento contempla as autorizações específicas para a criação de cargos e aumentos em geral, e as respectivas dotações orçamentárias. Assim, autoriza, em cada exercício financeiro, as alterações legislativas<sup>71</sup> e

<sup>69</sup> A Lei Complementar 82, de 1995, da Deputada Rita Camata, foi depois transformada na Lei Complementar 96, de 1999.

<sup>70</sup> A Constituição determina que a autorização específica deve constar da LDO. A experiência mostrou que esse arranjo não era funcional, uma vez que as autorizações na LDO não eram acompanhadas da devida dotação, o que dificultava qualquer controle quantitativo. Por isso essa autorização, a partir da LDO 2001, migrou para um anexo específico da LOA, compatibilizada com as respectivas dotações que constam em reserva específica.

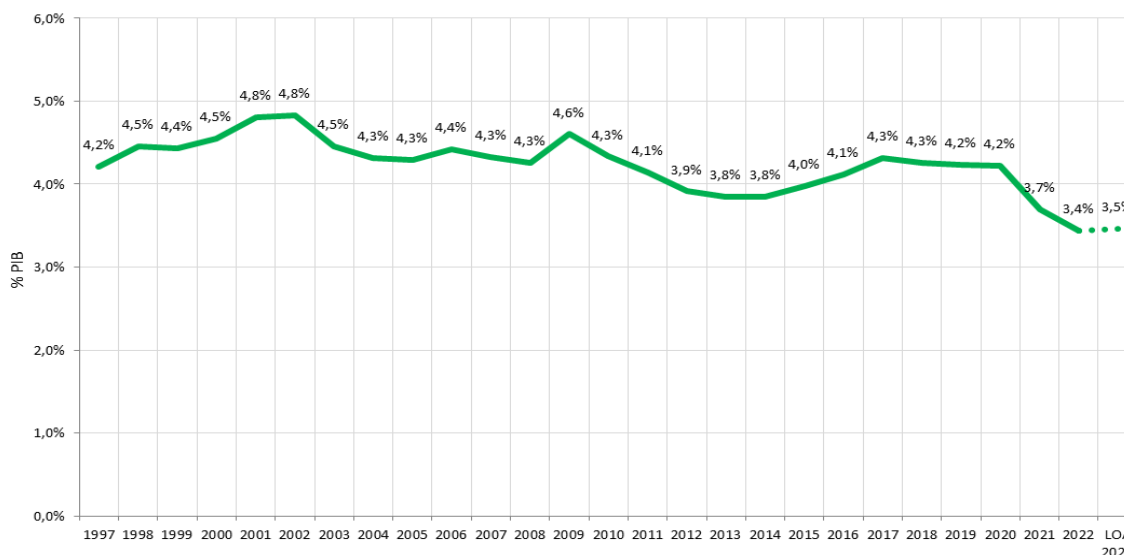
<sup>71</sup> Enquanto não aprovada a legislação específica, as despesas orçamentárias são consideradas como de natureza “discricionária” (não obrigatórias).

também o provisionamento, em reservas orçamentárias específicas, dos recursos necessários e suficientes para os aumentos pretendidos. O crescimento vegetativo de despesas com pessoal, em cumprimento à legislação vigente (despesas obrigatórias), não depende de autorização específica na LDO. Esse arranjo se mostrou bastante funcional e tem permitido um controle orçamentário razoável, dentro do contexto político-fiscal, das despesas com pessoal no âmbito da União,

142. A ideia de que as despesas com pessoal devem ser controladas é reforçada pelo disposto no art. 167, IX, da CF, que veda a transferência voluntária e a concessão de empréstimos de um ente para outro para pagamento de despesas com pessoal, e também inúmeras disposições que tratam da administração pública e dos servidores (teto remuneratório, etc.).

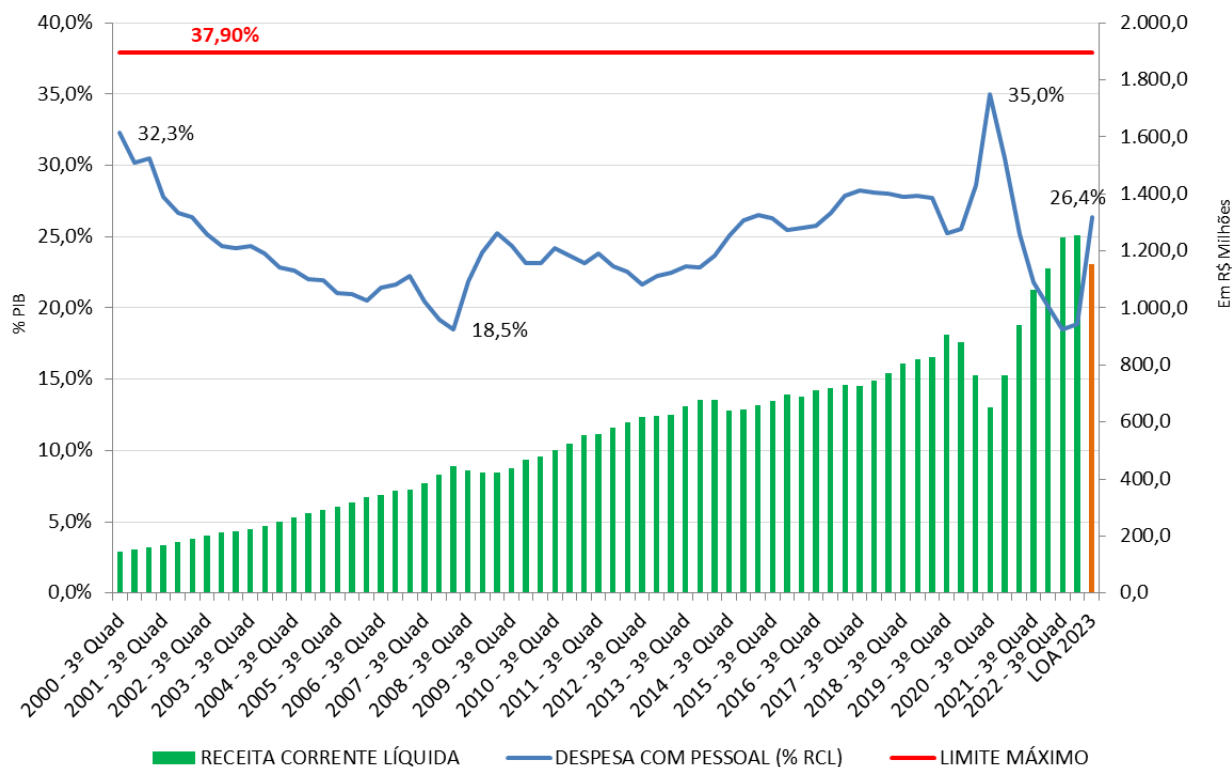
143. O gráfico seguinte mostra o montante de despesas com pessoal e encargos sociais, no âmbito da União, como percentual do PIB. A despesa chegou a representar 4,8% do PIB em 2001, caindo lentamente até chegar ao patamar de 4,2% do PIB em 2020. A falta de reajustes no período seguinte contribuiu para que a despesa chegasse a 3,5% do PIB.

**Gráfico 6 - Despesas com Pessoal e Encargos Sociais 1997 a 2023 (% PIB)**



144. O próximo gráfico mostra como as despesas com pessoal se comportaram na União em termos de percentual da RCL. O percentual de comprometimento encontra-se em patamar inferior ao máximo admitido para o Executivo da União (37,9 %). O indicador utilizado (% da RCL) é sensível às variações da receita, o que explica as grandes variações no período de 2020 a 2022, destacando a perda de receita na pandemia e as receitas extraordinárias em 2022. O indicador pode ser aperfeiçoado se considerado, na sua apuração, não apenas os últimos 12 meses, mas um período maior, de forma a suavizar os eventos sazonais.

**Gráfico 7 - Despesas com Pessoal do Poder Executivo 2000 a 2023 (% da RCL)**



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal - Tesouro Nacional.

145. **Situação fiscal desejada.** A situação fiscal desejada é a de manter sob controle o montante destinado às despesas com pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas), dada sua elevada rigidez e a tendência de crescimento, uma forma de não comprometer as demais demandas do ente da federação, ou mesmo do serviço da dívida.

146. **Indicador.** O indicador utilizado para aferir a situação fiscal desejada é a proporção entre despesa total com pessoal (art. 18 da LRF), em cada período de apuração, e a receita corrente líquida - RCL (art. 2º, IV da LRF). Os limites são aqueles que constam dos arts. 19 e 20 da LRF. Os percentuais para a União revelaram-se relativamente folgados no âmbito do Executivo, diante do crescimento da RCL.

147. O planejamento orçamentário das despesas com pessoal e encargos sociais, na União, é feito por meio da aprovação de reservas orçamentárias que constam do Anexo V da LOA, pré-requisito à aprovação da respectiva legislação. Este mecanismo de controle - definição prévia da margem de expansão orçamentária de despesas obrigatórias - poderia ser estendido às demais despesas obrigatórias.

148. No âmbito dos estados/DF e municípios, as despesas com pessoal e encargos sociais são as principais responsáveis pelo desequilíbrio fiscal. Dentre as inconsistências que erodem a regra fiscal, a principal é a subestimativa dos gastos com pessoal, muitas vezes classificados como custeio geral.

149. **Medidas de correção.** Se a despesa ultrapassar 95% do limite (prudencial), nos termos do art. 20 da LRF, veda-se ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso:

Art. 22 (...)

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<sup>72</sup>;

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.

150. Observe-se que a maior parte dessas medidas é também acionada quando do descumprimento dos limites da despesa (teto), inclusive quando atingida a proporção de 95% entre despesas obrigatórias e despesas primárias, e também em situações de calamidade pública nacional.

151. O art. 23 da LRF determina que se a despesa total com pessoal, por Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites máximos definidos, sem prejuízo das medidas citadas no art. 22, haverá um prazo de oito meses para o ajuste. Nesse período devem ser tomadas as providências previstas nos §§ 3º e 4º da Constituição: a) redução em pelo menos 20 % das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; b) exoneração dos servidores não estáveis; c) demissão de servidores estáveis, por meio de ato normativo motivado, especificando a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

152. Assinale-se que foram promovidas recentemente alterações na LRF por meio da Lei Complementar nº 173/2020, com disciplina mais rigorosa nos aumentos de pessoal em final de mandato.

153. **Sanções.** O art. 23 da LRF prevê que, não alcançada a redução das despesas no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso quanto ao limite máximo, o Poder ou órgão 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.

154. De acordo com o art. 5º da Lei 10.028/2000, constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (...) IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo. Nos últimos cento e oitenta dias do mandato dos titulares dos Poderes e órgãos citados no art. 20, nenhum ato que aumente a despesa com pessoal poderá ser expedido (art. 21).

155. O aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura é tipificado no código penal<sup>73</sup>. O art. 21 determina que é nulo de pleno direito uma série de atos que provocam aumento de despesas com pessoal e que não atendem às normas da LRF.

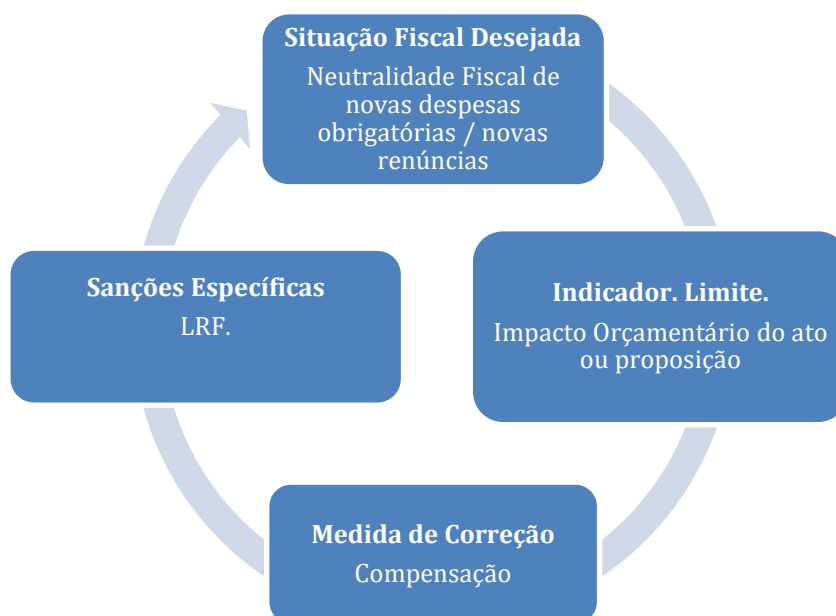
<sup>72</sup> A ressalva na concessão, de que trata o inciso I, diz respeito à revisão geral anual do inciso X do art. 37 da CF.

<sup>73</sup> 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.

156. Quando houver descumprimento das condições estabelecidas na LDO, os atos podem ser considerados atentatórios ao princípio da legalidade ou até lesivos ao erário e punidos pela lei de improbidade administrativa: perda da função, multa, suspensão dos direitos políticos (Lei nº 8.429/92, arts. 10, IX e XI). A contratação disfarçada de mão-de-obra através de contratos de prestação de serviços pode ser considerada irregular e sujeitar os agentes a sanções por improbidade administrativa. Cabe aos Tribunais de Contas verificar os cálculos das despesas e da receita corrente líquida. E aplicar sanções se houver manipulação ou fraude nas informações. A prática de ato visando fim proibido em lei sujeita-se ao art. 11 da Lei. Nº 8.249/92.

157. Existem também sanções relacionadas às despesas com pessoal no DL nº 201/67, art. 5º, IV; no Código Penal, arts. 359-D, F e G.

## IX. REGRAS DE NEUTRALIDADE ORÇAMENTÁRIA (COMPENSAÇÃO)



**Figura 9 - Neutralidade Orçamentária dos Atos e Proposições**

158. **Legislação e Breve Histórico.** Trata-se de um conjunto de preceitos fiscais que tentam garantir, por meio do mecanismo de compensação, a neutralidade orçamentária de nova legislação que aumenta despesas obrigatórias ou reduz receita tributária, uma forma de tentar conservar o nível de equilíbrio atual. Exige-se que seja indicada a origem dos recursos quando a proposição aumenta despesa obrigatória, ou em caso de renúncia de receita.

159. Esse princípio é expresso, quanto às despesas obrigatórias de pessoal, no art. 169, § 1º, como visto. Quanto aos novos benefícios ou serviços da seguridade social, o § 5º do art. 195 determina que "Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total". Mais recentemente, a EC nº 95/2016 inseriu o art. 113 do ADCT, passou a exigir que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



160. Na LRF, partiu-se da premissa de que o equilíbrio implícito na lei orçamentária – aprovada de forma compatível com as metas da LDO – deveria ser preservado durante a execução, em obediência ao princípio da ação fiscal planejada. Assim, além da estimativa do impacto, a existência de *prévia* dotação orçamentária foi considerada uma condição necessária para a aprovação de legislação que cria (aumenta) *novas* despesas obrigatórias (ou *novas* renúncias).

161. Tais disposições constam dos arts. 17 e 14 da LRF, e também do demonstrativo de que trata o inciso V do §2º do art. 4º da LRF (estimativa e compensação da renúncia da receita e margem de expansão das despesas obrigatórias).

162. As regras de neutralidade orçamentária possuem grande potencial de contenção de novos gastos obrigatórios e de prevenção de perda de receita. Configura-se como um controle difuso (específico) e prévio de proposições e demais atos que criam despesas obrigatórias e aumentam renúncias. Depois de aprovada a despesa obrigatória inócuo<sup>74</sup> fixar restrições orçamentárias. As despesas obrigatórias, uma vez aprovadas, não se submetem aos limites do orçamento. Ao contrário, é o orçamento que fica submetido às mesmas. De outra parte, restou ainda à lei orçamentária controlar as *novas* despesas obrigatórias, o que é feito pela exigência da identificação *prévia* dos recursos orçamentários, inclusive na forma de reservas, como ocorre com as despesas com pessoal na União.

163. Vale ressaltar ainda que, quando da elaboração da LRF, o controle do aumento de despesas obrigatórias (e das renúncias) foi concebido sob duas óticas de compensação.

164. A primeira é o controle difuso já referido de cada ato ou proposição (art. 17 e 14). Exige-se previamente a *estimativa* do impacto e a comprovação da existência dos recursos. No caso das despesas obrigatórias, a *compensação* deve ter origem no aumento (permanente) de receita e na redução permanente de despesa. Quanto à renúncia de receita, exige-se igualmente compensação com o aumento de outra receita, ou comprovação de que a redução já foi considerada (já constou) na estimativa de receita do orçamento. Garante-se, assim, a neutralidade orçamentária de cada nova despesa obrigatória ou renúncia que se pretende criar ou aumentar, mantendo-se o sistema equilibrado.

165. Outra possibilidade de compensação é a prevista no demonstrativo que integra o anexo de metas fiscais, qual seja, no caso de se identificar eventual margem de expansão das despesas obrigatórias continuadas e das renúncias de receitas. O demonstrativo compara o aumento permanente da receita com o crescimento dos gastos obrigatórios. Nesse caso, o controle (agregado) não é de cada ato ou proposição, mas do conjunto de atos e proposições que podem ser aprovadas no exercício (margem de expansão). No Brasil esse planejamento nunca foi implantado, exceto quanto às despesas com pessoal (vide anexo V da LOA), como já referido.

166. Não se identificou ainda interesse do Executivo em definir previamente espaços fiscais, porque poderia perder protagonismo. De outra parte, o processo legislativo opera com uma lógica processual diversa, ou seja, as proposições são aprovadas em sequência (série), sem um cronograma definido, e não de forma conjunta e articulada com o processo orçamentário, condição para se promover um controle agregado.

---

<sup>74</sup> A falta de orçamentação das despesas obrigatórias não impede o fato gerador e o consequente aumento do endividamento. Para maiores detalhes sobre a natureza das despesas obrigatórias vide: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias#:~:text=Na%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20do%20grau%20de,que%2C%20genericamente%20autorizadas%20por%20norma> Acesso em 07 set 2020.

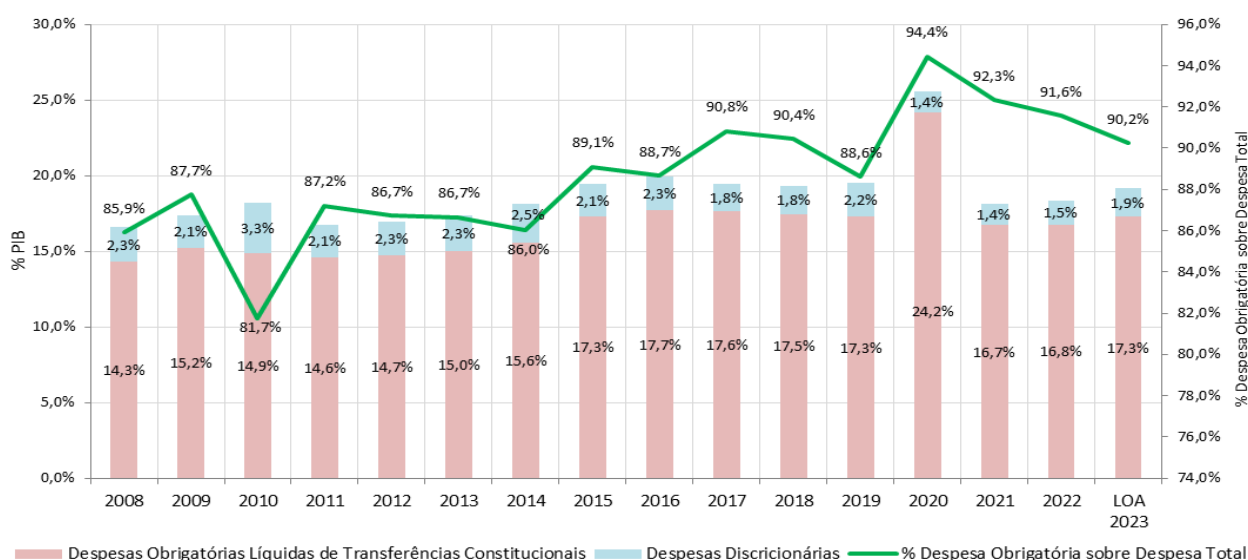
167. Não existe disposição regimental prevendo o uso de eventual reserva orçamentária (margem de expansão) entre as inúmeras proposições concorrentes, nem critérios de alocação entre as diversas comissões, aos moldes do processo legislativo orçamentário norte-americano (*concurrent resolution*).

168. As regras de neutralidade orçamentária têm grande potencial no sentido de conservar o equilíbrio orçamentário, mas exigem planejamento, disciplina e engajamento dos Poderes.

169. Uma situação de difícil equacionamento, além de recorrente, ocorre quando o aumento de despesas obrigatórias, ou a renúncia de receitas, é promovido por emenda constitucional, proposições que, a rigor, não se submetem à exigência da compensação prevista na lei complementar (LRF).

170. O gráfico seguinte mostra a evolução das despesas obrigatórias e das discricionárias no período de 2000 a 2022.

**Gráfico 8 - Despesas Obrigatórias e Discricionárias - 2008 a 2023 (% PIB)**



171. **Situação fiscal desejada.** As regras fiscais voltadas à garantir neutralidade orçamentária das proposições que aumentam despesa obrigatória, ou reduzem receita, tem como propósito preservar o equilíbrio fiscal implícito na lei orçamentária. É também uma forma de evitar o aumento do percentual de comprometimento do orçamento com despesas correntes obrigatórias (rigidez orçamentária).

172. **Indicador.** O indicador da neutralidade orçamentária é o próprio impacto orçamentário que decorre da aprovação do ato ou da proposição, que, depois de compensado, deve ser igual ou menor que zero. Assim, o impacto orçamentário do ato ou a proposição, após compensação, deve ser nulo ou negativo, de modo não comprometer os resultados fiscais da LOA. No caso do controle agregado, viabilizado a partir do demonstrativo da margem de expansão, o indicador corresponderá aos valores obtidos a partir dos referidos demonstrativos (inciso V do §2º do art. 4º).

173. **Medidas de correção.** O aumento das despesas obrigatórias ou a renúncia de receitas, se não compensados, geram desequilíbrio. A medida de correção, portanto, é a compensação. A falta de identificação de uma fonte permanente de custeio tem como consequência o aumento do déficit orçamentário.

174. **Sanções.** Os arts. 14 e 17 da LRF não distinguem atos do Executivo ou do Legislativo. Aprovada o ato ou a lei que contraria a LRF, a sanção prevista é a da nulidade da norma, ou em alguns casos a suspensão de sua eficácia<sup>75</sup>, mas essa decisão vai depender do Judiciário.

175. Saliente-se que decisões judiciais podem criar novas despesas obrigatórias, estendendo benefícios com base em princípios abertos da Constituição, sem qualquer estimativa do impacto e muito menos com a indicação da origem dos recursos.

176. De acordo com a lei 1.079/50 e com DL 201/67, é crime de responsabilidade ordenar despesa “não autorizada”. A expressão requer interpretação, uma vez que a legislação material, ainda que aprovada sem compensação, tem presunção de validade, enquanto não for objeto de veto, revogação ou decisão judicial contrária. Nesses casos, a respectiva despesa orçamentária (obrigatória) acaba sendo incluída *a posteriori*.

177. Se houver descumprimento das condições estabelecidas no texto da LOA ou na LDO, os atos podem ser considerados atentatórios ao princípio da legalidade ou até lesivos ao erário e punidos pela lei de improbidade administrativa: perda da função, multa, suspensão dos direitos políticos (Lei nº 8.429/93, arts. 10 e 11). De acordo com o art. 10 da lei 8.429/93, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer lesão ou omissão, dolosa ou culposa, (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento.

178. Por fim, pode-se considerar também como uma espécie de sanção a suspensão da tramitação da proposição por até vinte dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais (art. 114, ADCT). A EC nº 126/2022 prevê a revogação dessa espécie de questão de ordem, tão logo seja sancionada a lei complementar da sustentabilidade da dívida.

179. Questão relevante, como já afirmado, consiste em encontrar uma solução que evite a aprovação de emendas constitucionais que criam ou aumentam despesas obrigatórias e outros encargos sem a identificação da fonte de custeio, o que tem ocorrido, apesar da exigência referida no § 5º do art. 195 da CF, quanto aos benefícios da seguridade social.

180. Ademais, o § 7º<sup>76</sup> do art. 167 da Constituição - incluído recentemente pela EC 128/2022-, prevê restrição ao aumento ou transferência de encargos, inclusive para os demais entes, sem a previsão da fonte de custeio.

## X. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

181. O tema da responsabilização pessoal no âmbito das finanças públicas tem merecido atenção crescente do legislador, a exemplo dos crimes definidos pela Lei 10.028/2000, aprovada em conjunto com a LRF. O objetivo aqui é tão somente trazer uma visão geral sobre o assunto,

<sup>75</sup> O inc. II do § 2º do art. 8º da LC 173/2020, quanto às despesas obrigatórias de caráter continuado, prevê que, enquanto não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz.

<sup>76</sup> Art. 167 (...) § 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição.

uma avaliação simplificada acerca do teor e da consistência das penalidades que induzem ao cumprimento das leis (*enforcement*).

182. O agente responsável pelo descumprimento da norma, seja obrigação de fazer ou de não fazer, encontra-se sujeito a sanções de natureza diversa. A tipificação das condutas torna a norma fiscal mais efetiva, quando se cotejam os incentivos e os custos da indisciplina. O bem jurídico protegido é a integridade das finanças públicas. As sanções encontram-se em legislação esparsa, e são de natureza diversa: política (perda de cargo, suspensão de direitos políticos); administrativa (limitações ao órgão ou ao ente da federação); cível (multas, perda de bens, ressarcimento, etc.) e penal (penas restritivas de liberdade).

183. De acordo com o art. 73 da LRF, as infrações de seus dispositivos serão punidas segundo o Decreto-lei nº 2.848/1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079/1950 (Crimes de Responsabilidade); o Decreto-lei nº 201/1967<sup>77</sup> (responsabilidade dos prefeitos e vereadores); a que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa<sup>78</sup>; e demais normas da legislação pertinente.

184. Os crimes comuns contra as finanças públicas foram incluídos no código penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) pela Lei 10.028/2000, sendo julgados pelo Poder Judiciário. As condutas típicas encontram-se nos arts. 359-A a 359-H<sup>79</sup>. As infrações administrativas encontram-se previstas no art. 5º da Lei 10.028/2000<sup>80</sup>.

185. Os crimes de responsabilidade, diferentemente dos crimes comuns, são infrações cometidas por agentes políticos em razão dos mandatos, julgados pelo Legislativo. Importa a conduta do agente e sua responsabilidade administrativo-política. A punição é a perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública (direitos políticos). Não existe a pena de perda de liberdade ou a patrimonial. O art. 85 da Constituição caracteriza como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição e especialmente contra: (...) V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais. A Lei 1.079/1950<sup>81</sup> detalha os crimes de

<sup>77</sup> Vide art. 1º, itens XVI a XXIII; Art. 5º (infração administrativa)

<sup>78</sup> Vide art. 37, § 4º da CF, e Lei nº 8.492/92. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer lesão ou omissão, dolosa ou culposa, (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

<sup>79</sup> Condutas típicas: contratação de operação de crédito, inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar, assunção de obrigação no último ano de mandato ou legislatura, ordenação de despesa não autorizada, prestação de garantia graciosa, não cancelamento de restos a pagar, aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura, oferta pública ou colocação de títulos no mercado

<sup>80</sup> Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

<sup>81</sup> Na Lei 1.079/50, vide em especial: Art. 9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: (...) 4) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição; 5) infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; Art. 10: Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do

responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento.

186. A lei 8.429/92, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, prevê as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional<sup>82</sup>. A improbidade administrativa visa o controle da atividade administrativa e a observância de seus princípios. Atinge, portanto, todos os agentes públicos, e não apenas os agentes políticos. Os atos de improbidade administrativa importarão “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Atos que contrariam o princípio da legalidade podem ser enquadrados como de improbidade, a exemplo do descumprimento da LDO.

187. A Lei nº 14.230/2021, alterou o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, exigindo-se, para a configuração dos atos de improbidade administrativa que as condutas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 sejam dolosas, ressalvados tipos previstos em leis especiais. Ademais, o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. Outra alteração importante é a que afasta a caracterização da improbidade a “ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário”.

188. A aplicação de sanções exige a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta do responsável e o fato que configura ilícito, conforme previsto na legislação. A questão se torna mais complexa no ambiente federativo (governo central e demais entes) onde o cumprimento das medidas depende de ação conjunta e cooperação de todos os entes<sup>83</sup>. Ademais, os órgãos de controle têm diferentes interpretações quanto à aplicação da legislação.

189. Outro desafio refere-se a como garantir que os órgãos colegiados, quando da aprovação de atos ou leis, cumpram a Constituição e a legislação quanto aos requisitos fiscais das proposições (neutralidade orçamentária, observância dos limites, etc.). Aprovada um ato ou uma

---

orçamento; 3) realizar o estorno de verbas; 4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária; (...) 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. Além de outros crimes relacionados às providências para redução da dívida, descumprimento de limite ou condição relacionada às operações de crédito (vide item específico); e Art. 11: São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos: 1) ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas; 2) abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

<sup>82</sup> De acordo com o art. 10 desta lei, constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer lesão ou omissão, dolosa ou culposa, (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (...) IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...) XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

<sup>83</sup> Fiscal Federalism 2016. Makin Decentralisation Work. Monitoring sub-central government debt: Trends, challenges and practices. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264254053-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264254053-en>. Acesso em 24 set 2020.

lei que contraria a LRF, a sanção prevista é a da nulidade da norma, ou pelo menos da suspensão de sua eficácia, o que depende de declaração pelo órgão competente.<sup>84</sup>

### **XI. ANEXO - QUADRO-SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS**

3

---

84 A alteração recente do art. 21 da LRF (pela LC 173/2020), acerca de aumentos de pessoal em final de mandato, esclareceu que a nulidade atinge todas as etapas de produção da norma, ou seja, 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. O inciso II do § 2º do art. 8º da LC 173/2020, ao estabelecer restrições até 31/dez/2021, prevê que, “não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.”



## ANEXO 1 – QUADRO SÍNTESE DAS REGRAS FISCAIS

REGRA FISCAL, LEGISLAÇÃO BÁSICA	SITUAÇÃO DESEJADA	INDICADOR/GATILHO QUE ACIONA MEDIDAS DE RECONDUÇÃO	MEDIDAS DE CORREÇÃO DO DESVIO, SE DESCUMPRIDO O LIMITE OU AS CONDIÇÕES	SANÇÕES POTENCIAIS – LEGISLAÇÃO BÁSICA
<b>1 - DÍVIDA PÚBLICA</b> CF, art. 163, VIII; LRF (art. 31 e ss), Resoluções do Senado.	Sustentabilidade da Dívida (trajetória de sustentabilidade).	União – não definido; Estados/DF - limite Dívida Cons. Líquida excede 200% da RCL; Municípios - limite excede 120% RCL. Limite OC/garantia União (60% RCL)	Vedação de: Operação de Crédito (exceto refinanciamento) e recebimento de transferência voluntária (LRF, art. 31). Obtenção de superávit primário. Etc.	Crime de Responsabilidade: Lei 1079/50 (art. 10, itens 5 e 9). Resoluções do Senado. Arts. 359-A do código penal e art. 1º, XVI e XX do DL 201/67.
<b>2 - REGRA DE OURO</b> CF, art. 167, III; LRF art. 12, § 2º; 32, §3º; LDO.	Equilíbrio do Orçamento Corrente.	Montante de Operações de Crédito excede Despesas de Capital.	Proibição de operação de crédito que exceda o montante. Obs. A aprovação de crédito suplementar ou especial com <i>quorum</i> qualificado afasta a regra (e as sanções).	Crime de Responsabilidade: art. 85, VI da CF; Lei 1079/50 (art. 9, item 4; 10, itens 7 e 9; e art. 11, item 3), LRF (art. 32, § 1º, V); Código Penal: art. 359-A. Lei nº 8.429/92.
<b>3 - META DE RESULTADO FISCAL (primário)</b> LRF art. 4º, § 1º e art. 9º; LDO.	Resultado fiscal consistente com a política fiscal e econômica.	Diferença entre receita e despesa primária. O gatilho /limite é a meta fixada na LDO.	Contingenciamento (redução da despesa discricionária) na execução, sempre que necessário ao cumprimento da meta. LRF art. 9º.	Lei 10.028/2000 (Infração administrativa - art., 5º, II; e art. 5º, III).
<b>4 - LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS (TETO)</b> EC 95/16. ADCT art. 106 e ss.	Limitar as despesas primárias por Poder e Órgão Autônomo (vigência NRF)	Despesa Primária por Poder e Órgão. O limite individualizado é o montante de gasto em 2016, corrigido pelo IPCA	Até a EC nº 109/21, as medidas de contenção eram acionadas se descumprido os limites individualizados. ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VI; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 10, 4). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
<b>4.1 - LIMITE DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS (95%)</b> EC nº 109/21. ADCT art. 109.	Conter a proporção de despesas obrigatórias (rigidez orçamentária)	Proporção entre despesas obrigatórias e despesas primárias. Limite 95%.	A partir da EC nº 109/21, são acionadas as mesmas medidas de contenção das despesas obrigatórias (e renúncias de receita). ADCT art. 109.	Crime de Responsabilidade (CF, art. 85, VII; Lei 1.079/1950, art. 9º, 4; art. 11, 1). Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX); Cód. Penal Art. 359-D.
<b>5 - LIMITES COM PESSOAL</b> Art. 169 da CF e arts. 19 a 23 LRF.	Manter as despesas com pessoal em níveis que não comprometam as demais despesas	Percentual de despesa com pessoal / RCL. Percentuais prudenciais e máximos de comprometimento da RCL.	Atingido 95% do limite: art. 22 da LRF; Atingido 100 % do limite: redução 20% CC e FCs, exoneração de servidores.	LRF, arts. 21 a 23; DL nº 201/67, art. 5º, IV; Cód. Penal arts. 359-D, F e G. Lei nº 8.429/92 (art. 10, IX).
<b>6 - NEUTRALIDADE ORÇAMENTÁRIA.</b> Aumento Desp. Obrigatórias, Renúncias LRF, arts. 17 e 14, art. 4º, § 2º;	Limitar a expansão de (novas) despesas obrigatórias/renúncias de receita. Controlar a rigidez orçamentária.	Impacto Orçamentário da medida (controle difuso). Inexistência de margem líquida de expansão das DOCC (metodologia do anexo de metas fiscais da LDO).	Compensação do impacto orçamentário-financeiro do ato ou da proposição.	LRF, arts. 15 e 21.