

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – DÍVIDA PÚBLICA E ENDIVIDAMENTO

Crédito Público

Conceitos

Segundo o mestre Aliomar Baleeiro,

Crédito público é a faculdade que tem o Estado de, com base na confiança que inspira e nas vantagens que oferece, obter, mediante empréstimo, recursos de quem deles dispõe, assumindo, em contrapartida, a obrigação de restituí-los nos prazos e condições fixados.

O crédito público é uma das formas que o Estado dispõe para obter ingressos financeiros visando cobrir as despesas de sua responsabilidade. No entanto, os recursos deverão ser devolvidos, acrescidos de juros e encargos correspondentes. Assim, ao captar os recursos, é gerada uma obrigação correspondente ao endividamento. Os empréstimos do Estado podem ser compulsórios ou voluntários.

Classificações

O crédito público pode ser classificado de várias formas, a depender do critério utilizado.

Quanto à natureza o crédito público é um **contrato de direito público** por preencher os seguintes requisitos:

Previsão orçamentária (crédito);

Autorização e controle do Senado, quando se trata de operações de crédito externas e internas;

Atender os interesses públicos;

Sujeito à prestação de contas;

Possibilidade de rescisão unilateral pelo resgate antecipado.

Quanto à origem, ele pode ser interno quando captado em instituição financeira sediada no país, **ou externo** quando contratado com outro Estado ou instituição financeira sediada fora do país.

Quanto à forma pode ser classificado em **compulsório ou voluntário**. Os compulsórios serão estudados em tópico a seguir. Já os voluntários são tomados por livre vontade das partes, sem qualquer imposição em sua contratação.

Quanto ao prazo, o crédito público se classifica em longo prazo (fundada) ou curto prazo (flutuante). A definição da dívida fundada e flutuante será estudada em tópico oportuno.

Fases do crédito público

A competência para verificar o cumprimento dos limites e condições para realizar operações de crédito de cada ente da federação é do Ministério da Fazenda, vedada à novação, refinanciamento ou postergação da dívida já contratada. Para submeter o seu pleito à análise, e possível aprovação, o ente contratante deverá¹:

- ⇒ Fundamentar o pleito em parecer técnico e jurídico;
- ⇒ Demonstrar a relação custo-benefício e o interesse econômico-social da contratação;
- ⇒ Atender a prévia e expressa autorização legal para contratar (LOA ou Lei específica);
- ⇒ Inclusão no orçamento ou em créditos adicionais (exceto no caso de operações por antecipação de receita);
- ⇒ Observar limites e condições fixados pelo Senado;
- ⇒ Receber autorização específica do Senado (quando se tratar de operação de crédito externo).
- ⇒ Atendimento da regra de ouro prevista no art. 167, III, da CF/1988.

Garantias e extinção do crédito público

As garantias oferecidas pelo poder público ao contratado são duas:

- ⇒ Garantia da devolução da quantia emprestada: que pode ser, por exemplo, a indicação de fiadores, a vinculação de determinadas rendas do Estado ao pagamento.
- ⇒ Garantia contra a desvalorização da moeda: por exemplo, as garantias de câmbio (vinculação do valor do pagamento a moeda estrangeira no momento da devolução), a cláusula ouro (valor do pagamento vinculado a cotação internacional do ouro).

A garantia de câmbio tem sido comum em contratos internacionais. Também se tem aceito a chamada cláusula ouro, isto é, apura-se o valor do grama de ouro, quando da liquidação do débito, e dele se utiliza para cálculo.

Em suma, é possível fornecer qualquer tipo de garantia, em especial quando se cuida de empréstimo em dinheiro. Quando se trata de captação de moeda através de venda de títulos da dívida pública, o normal é a adesão dos particulares ao papel, que contém a descrição das condições para seu resgate.

Após a contratação do crédito público, existem diversas formas de ocorrer a extinção da dívida pública: amortização, conversão, compensação e repúdio.

A amortização é a forma mais comum de extinção dos empréstimos e pode-se efetuar através da compra de papéis no mercado ou diretamente junto ao credor.

A conversão ocorre quando o Estado modifica as condições anteriores do empréstimo pela redução dos juros devidos.

¹ Art. 32, *caput* e § 1º, da CF/1988.

Já a compensação se dá pelo processo de equilíbrio compensatório entre os débitos e os créditos tributários do Estado, ou seja, a entidade credora possuindo um débito com o ente público que contraiu o empréstimo irá compensar uma dívida pela outra.

Por último, o repúdio ocorre quando o Estado, independentemente da vontade de quem lhe concedeu o empréstimo, cancela a dívida, não realizando seu pagamento. Esse é o “calote da dívida pública”.

Empréstimos Compulsórios

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência para instituir empréstimos compulsórios é da União, cabendo sua instituição e disciplina dependente de lei complementar. Consiste na tomada compulsória de uma certa importância do particular, a título de empréstimo, com promessa de resgate em certo prazo, e em determinadas condições prefixadas em lei, para atender situações excepcionais ali estabelecidas. Os recursos arrecadados terão sua aplicação vinculada à despesa que fundamentou sua instituição. De acordo com o STF, a restituição do empréstimo compulsório deverá ser feita em moeda corrente.

A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios²:

Para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência.

No caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. Neste caso deve ser observado o princípio tributário da anterioridade, o qual veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Os empréstimos compulsórios são considerados de natureza tributária por grande parte da doutrina e pela jurisprudência. **No entanto, apenas para efeito das classificações orçamentárias, os empréstimos compulsórios pertencem à categoria econômica receitas de capital e sua origem são operações de crédito.**

A lei fixará obrigatoriamente o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta Lei³.

São considerados créditos públicos **impróprios**, já que não há o caráter voluntário de emprestar os recursos. Não há a manifestação livre da vontade do investidor.

Empréstimos Voluntários

Os empréstimos voluntários são contraídos pelo estado de forma contratual, pela livre manifestação da vontade do investidor. Desta forma, são considerados créditos **próprios**.

² Art. 148, *caput*, da CF/1988.

³ Art. 15, parágrafo único, do CTN.

Natureza jurídica

Questão ainda bastante controversa na doutrina, existem duas posições quanto à natureza jurídica do crédito público: ele seria ato unilateral de soberania do Estado ou possui natureza contratual.

Para a corrente que defende que o crédito público seria ato unilateral de soberania do Estado, o argumento utilizado leva em consideração a emissão de títulos da dívida pública. Para esses adeptos, essa espécie de crédito não se compara a nenhuma outra forma de obtenção de recursos, oriunda da atuação soberana do Estado, surgindo da autorização legislativa, não apresentando as características de contrato.

Já a corrente majoritária defende que o crédito público possui natureza contratual. Para esses, o argumento gira em torno dos empréstimos contraídos com entidades públicas ou privadas. Essa contratação é regida por um contrato, ou seja, um acordo de vontades entre o Estado e a entidade que está concedendo o crédito. Essa relação contratual seria estabelecida através de um contrato de adesão, regido pelo Direito Administrativo, diferente dos contratos de empréstimos privados, regidos pelo Direito Privado.

Outras Informações

Os próximos tópicos raramente caem em prova. O motivo é que não há consenso por parte da doutrina. Vamos apenas resumi-los por meio de quadros, trazendo as informações que possuem menos divergência.

| Classificação quanto à origem | |
|-------------------------------|--|
| Interno | Obtido dentro do território nacional (seja de nacionais ou estrangeiros no país) |
| Externo | Obtido no exterior |

| Classificação quanto ao prazo | |
|-------------------------------|---|
| Perpétuo | Sem previsão de data de pagamento do principal. Há apenas o pagamento indefinidamente de juros ao credor. |
| Temporário | Com data prevista de pagamento. Podem ser de curto ou longo prazo: |
| Curto Prazo | Pagamento do Estado no mesmo exercício financeiro da aquisição |
| Longo Prazo | Pagamento do Estado em exercício financeiro diferente da aquisição |

| Classificação quanto à competência | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| Federal | Tomado pela União |
| Estadual | Tomado pelas unidades federativas |
| Municipal | Tomados pelos municípios |

| Fases | |
|----------------|--|
| Emissão | O Estado se propõe a obter o crédito e explicita as condições. |
| Dívida Pública | Flutuante ou Fundada (próximos tópicos) |

| Garantias | |
|-----------|--|
| | |

| | |
|--|---|
| Garantia da devolução da quantia emprestada | Exemplo: indicação de fiadores, vinculações de receita. |
| Garantia contra a desvalorização da moeda | Exemplos: vinculação ao valor da moeda estrangeira ou ao padrão ouro. |

| Principais formas de Extinção da Dívida Pública | |
|--|--|
| Amortização | Feita por compra no mercado, sorteio ou junto ao credor. |
| Compensação | Compensação dos débitos com os créditos devidos ao Estado. |
| Conversão | Estado altera condições anteriores, geralmente por meio de redução de juros. |
| Repúdio | O Estado cancela a dívida por falta de legitimidade, como as dívidas assumidas por atos de corrupção ou regime políticos não reconhecidos. |



(CESPE – Juiz – TRF 2 - 2009) A União pode instituir empréstimo compulsório com devolução do valor recebido em títulos da dívida pública.

De acordo com o STF, a restituição do empréstimo compulsório deverá ser feita em **moeda corrente**.

Resposta: Errada

(CESPE – Procurador de Contas – TCE/ES – 2009) Medida provisória pode instituir empréstimo compulsório, no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência para instituir empréstimos compulsórios é da União, cabendo sua instituição e disciplina dependente de **lei complementar**.

Resposta: Errada

(CESPE – Procurador de Contas – TCE/ES – 2009) A lei fixa obrigatoriamente o prazo de empréstimo compulsório e as condições de seu resgate.

A lei fixará obrigatoriamente o prazo do empréstimo e as condições de seu resgate, observando, no que for aplicável, o disposto nesta Lei (art. 15, parágrafo único, do Código Tributário Nacional).

Resposta: Certa

(CESPE – Procurador de Contas – TCE/ES – 2009) Segundo o STF, se o empréstimo compulsório for pago em dinheiro, a sua restituição deve ser também em dinheiro.

De acordo com o STF, a restituição do empréstimo compulsório deverá ser feita em moeda corrente.

Resposta: Certa

(CESPE – Gestão de orçamento e finanças – IPEA – 2008) Os empréstimos compulsórios somente podem ser instituídos pelos estados com autorização federal e desde que destinados a calamidades públicas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a competência para instituir empréstimos compulsórios é da **União**, cabendo sua instituição e disciplina dependente de lei complementar.

Resposta: Errada

Dívida Pública

Definições

A dívida pública é a decorrência natural dos empréstimos. São consideradas fundamentais para o equilíbrio entre receitas e despesas, em virtude de seu potencial para causar danos às contas públicas. O assunto é tão importante que a CF/1988 dispõe que a União não intervirá nos estados nem no Distrito Federal, exceto, entre outros motivos, para reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; ou deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei⁴.

A dívida pública (passiva) não se confunde com a dívida ativa. A dívida pública representa as obrigações do Ente Público para com terceiros. Por outro lado, a dívida ativa abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas, por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas.



Quanto à origem, a dívida pública se subdivide em dívida interna e dívida externa.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real, a dívida é chamada de **interna**. Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em real.

Por sua vez, quando tais fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira a dívida é classificada como **externa**. A Dívida Pública Federal existente no mercado internacional é paga em outras moedas que não o real, usualmente o dólar norte-americano.

⁴ Art. 34, V, da CF/1988.



Já **quanto à duração**, subdivide-se em flutuante ou fundada. Esta última classificação que mais interessa ao estudo da nossa disciplina, por terem definições na Lei 4320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo a Lei 4.320/1964, a dívida flutuante compreende⁵:

- ⇒ Os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida.
- ⇒ Os serviços da dívida a pagar (parcelas de amortização e juros da dívida fundada não pagas no momento aprazado).
- ⇒ Os depósitos.
- ⇒ Os débitos de tesouraria (operações de crédito por antecipação de receita).

A dívida **FUNDADA** compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses, contraídos para atender o desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos⁶.

O Decreto 93.872/1986 é mais abrangente. A dívida pública abrange a dívida flutuante e a dívida fundada ou consolidada⁷.

A dívida **FLUTUANTE** compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, assim entendidos:⁸

- ⇒ Os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida.
- ⇒ Os serviços da dívida.
- ⇒ Os depósitos, inclusive consignações em folha.
- ⇒ As operações de crédito por antecipação de receita.
- ⇒ O papel-moeda ou moeda fiduciária.

Já a dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses contraídos mediante emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio

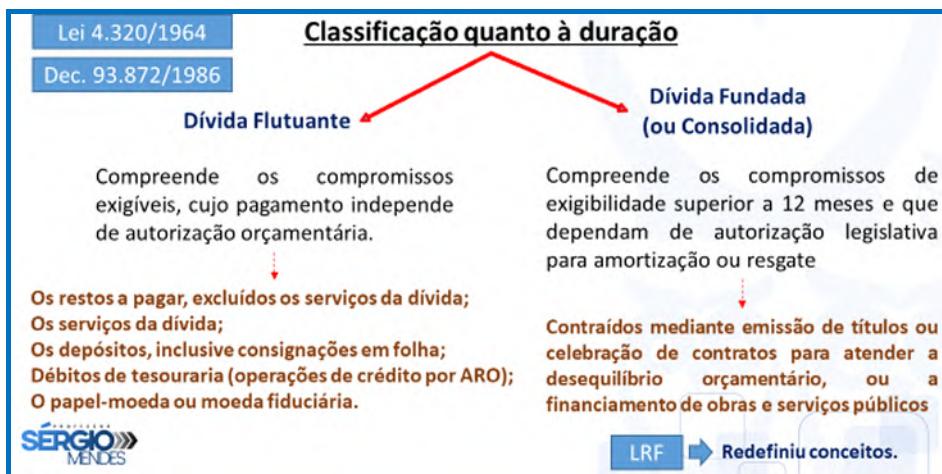
⁵ Art. 92, *caput*, da Lei 4320/1964.

⁶ Art. 98, *caput*, da Lei 4320/1964.

⁷ Art. 115, *caput*, do Decreto 93.872/1986.

⁸ Art. 115, § 1º, do Decreto 93.872/1986.

orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate⁹.



A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras mais rígidas para o endividamento público, até mesmo redefinindo conceitos da Lei 4.320/1964 e do Decreto 93.872/1986. A LRF adota no art. 29 as definições relacionadas ao crédito público e ao endividamento.

A dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 meses. Também será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil e as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento¹⁰.

Ainda, para fins de aplicação dos limites ao endividamento, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada¹¹.

⁹ Art. 115, § 2º, do Decreto 93.872/1986.

¹⁰ Art. 29, *caput*, I, e §§ 2º e 3º, da LRF.

¹¹ Art. 30, § 7º, da LRF.

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

I - Dívida pública consolidada ou fundada

montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites (art. 30, § 7º).

SÉRGIO MENDES

A **dívida pública mobiliária** é aquela representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, dos estados e dos municípios¹². É uma especificação da dívida consolidada geral para que ocorra um maior controle.

Considera-se **operação de crédito** o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Equiparam-se à operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16 da LRF, relacionados à geração de despesa¹³.

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

II - Dívida pública mobiliária

dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.

III - Operações de Crédito

compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

§ 1º equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16;

referentes aos temas “Geração de Despesa” e “Despesa Obrigatória de Caráter Continuado”

SÉRGIO MENDES

A **concessão de garantia** corresponde a compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada¹⁴.

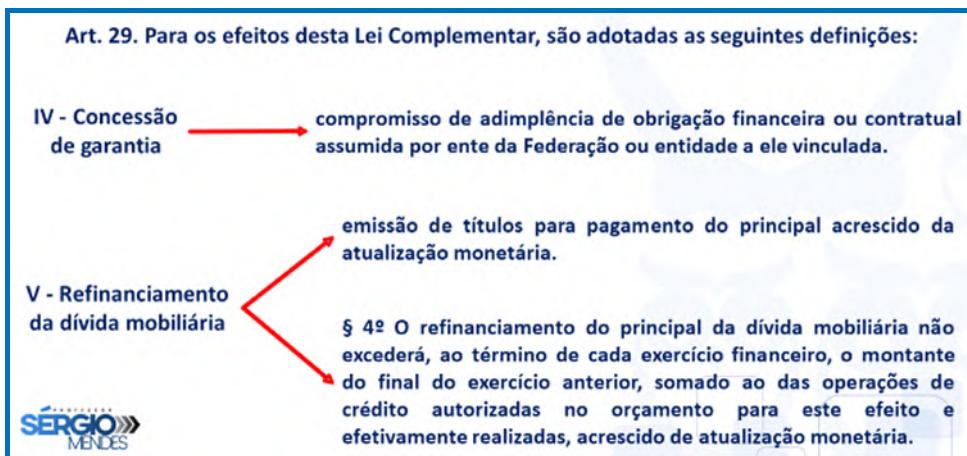
¹² Art. 29, caput, II, da LRF.

¹³ Art. 29, caput, III e § 1º, da LRF.

¹⁴ Art. 29, caput, IV, da LRF.

O refinanciamento da dívida mobiliária corresponde à emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária. O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária¹⁵.

A Resolução do Senado Federal 43/2001 acrescenta que a **dívida consolidada líquida** é a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros¹⁶.



(CESPE - Analista Judiciário – STM – 2018) Se o prazo para pagamento de determinada operação de crédito for inferior a doze meses e se as respectivas receitas constarem do orçamento, a operação será incluída na dívida pública consolidada.

Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, § 3º, da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Auditor Fiscal de Tributos – Pref. São Luís/MA - 2018) Em setembro de 2017, determinado ente público municipal incorreu em obrigações financeiras no valor de R\$ 950.000,00 com vencimento em março de 2019 em decorrência de contrato assinado em agosto de 2017. De acordo com as determinações

¹⁵ Art. 29, caput, V e § 4º, da LRF.

¹⁶ Art. 2º, *caput*, V, da Resolução do Senado Federal 43/2001.

da Lei de Responsabilidade Fiscal, o montante total das obrigações financeiras incorridas pelo ente classifica-se como dívida pública fundada.

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (art. 29, I, da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Consultor Legislativo - CL/DF - 2018) As seguintes obrigações foram incorridas por um determinado ente público estadual em março de 2018:

- Operação de crédito no valor de R\$ 1.200.000,00 com vencimento em março de 2020.**
- Operação de crédito no valor de R\$ 700.000,00, prevista no orçamento, com vencimento em dezembro de 2018.**

De acordo com as determinações da Lei Complementar nº 101/2000, as obrigações incorridas pelo ente público estadual classificam-se, respectivamente, como dívida pública consolidada e flutuante.

Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (art. 29, I, da LRF).

Também integram a **dívida pública consolidada** as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, § 3º, da LRF).

Logo, as obrigações incorridas pelo ente público estadual classificam-se, respectivamente, como dívida pública **consolidada e consolidada**.

Resposta: Errada

(CESPE – Procurador do Município de Fortaleza - 2017) Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses e cujas receitas tenham sido contabilizadas no orçamento.

Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, § 3º, da LRF).

Resposta: Certa

(FGV – Contador – SEFIN/RO – 2018) A dívida fundada não depende de autorização e, a flutuante, depende.

A dívida **flutuante** não depende de autorização e, a **fundada**, depende.

Resposta: Errada

(FGV – Contador – SEFIN/RO – 2018) A dívida fundada tem, entre seus objetivos, o financiamento de obras e serviços públicos e, a flutuante, o de administrar bens e valores de terceiros.

A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. A dívida flutuante tem entre os seus objetivos o de administrar bens e valores de terceiros, como os depósitos.

Resposta: Certa

Competências

Sobre o montante da dívida pública brasileira, a CF/1988 atribuiu competências ao Congresso Nacional e separadamente ao Senado Federal.

Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações; bem como sobre moeda, seus limites de emissão, **e montante da dívida mobiliária federal¹⁷**.

NOSSO ATENTO!



É da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo¹⁸.

Compete privativamente ao Senado Federal¹⁹: (por meio de resolução)

Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos municípios.

Fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.

Dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.

Estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

NOVIDADE!



A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida

¹⁷ Art. 48, XIII e XIV, da CF/1988.

¹⁸ Art. 49, IX, da CF/1988.

¹⁹ Art. 52, III, V a IX, da CF/1988.

no inciso VIII do *caput* do art. 163 desta Constituição²⁰. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.²¹

Limites ao Endividamento

Os limites para a dívida pública, operações de crédito e concessão de garantia serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos. Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre²². Exceção se dá para os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, que podem usufruir de regras especiais de aplicação das determinações constantes na LRF, entre as quais se inclui a apuração semestral dos limites da dívida consolidada²³. A mesma exceção ocorre na apuração das despesas com pessoal.

Serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Chefe do Poder Executivo da União, enviada 90 dias após a publicação da LRF²⁴:

- ⇒ Limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios e de limites e condições relativos às operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal.
- ⇒ Concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e montante da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Os limites para o montante da dívida mobiliária federal serão estabelecidos pelo Congresso Nacional, mediante projeto de lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo da União, enviado também 90 dias após a publicação da LRF²⁵.

As propostas enviadas e suas alterações conterão²⁶:

- ⇒ Demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas na LRF e com os objetivos da política fiscal.
- ⇒ Estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo.
- ⇒ Razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo.
- ⇒ Metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

²⁰ Art. 163. Lei complementar disporá sobre: (...) VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

²¹ Art. 164-A, *caput* e parágrafo único, da CF/1988.

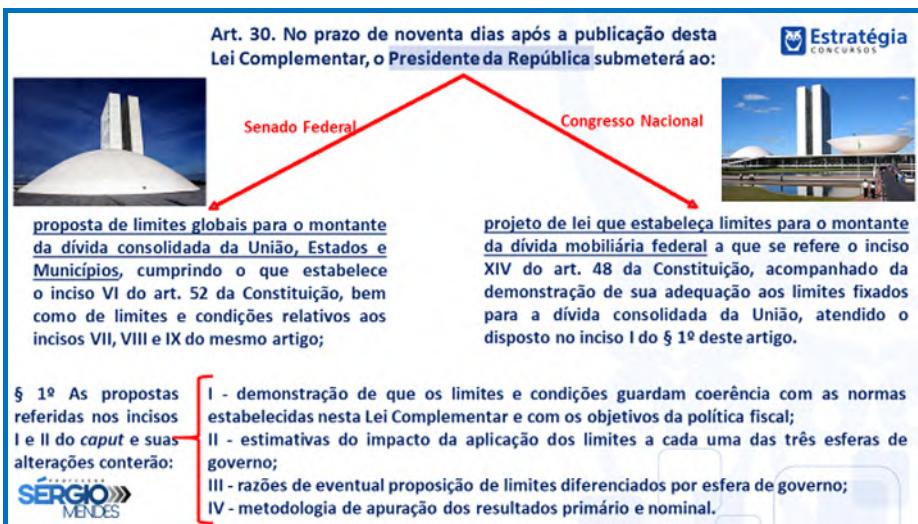
²² Art. 30, § 3º e §4º, da LRF.

²³ Art. 63, I, da LRF.

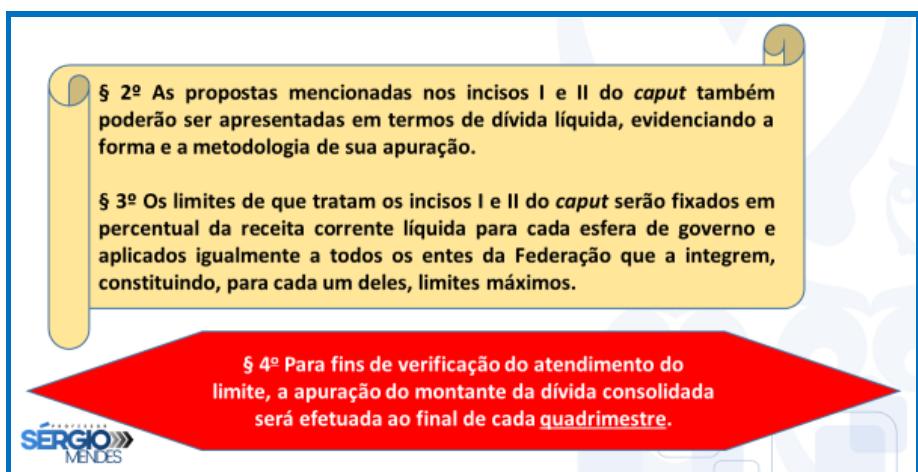
²⁴ Art. 30, I, da LRF.

²⁵ Art. 30, II, da LRF.

²⁶ Art. 30, § 1º, da LRF.



As propostas também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração²⁷.



Sempre que alterados os fundamentos das propostas enviadas ao Senado Federal (no caso do art. 30, I, da LRF) ou ao Congresso Nacional (no caso do art. 30, II, da LRF), em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar solicitação de revisão dos limites²⁸.

²⁷ Art. 30, § 2º, da LRF.

²⁸ Art. 30, § 6º, da LRF.

Prazo vetado

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

SÉRGIO
MENDES

Vale ressaltar que a LRF traz diversas regras sobre a dívida pública, porém, diferentemente das despesas com pessoal, não determina quais são os limites do endividamento, pois tais definições cabem ao Senado Federal.

As Resoluções do Senado 40/2001, 43/2001 e 48/2007 dispõem sobre os limites dos entes em relação à Receita Corrente Líquida:

| LIMITES EM RELAÇÃO À RCL | | | |
|-------------------------------------|--------|------------|------------|
| Objeto | União | Estados/DF | Municípios |
| Dívida consolidada | Não há | 200% | 120% |
| Contratação de operações de crédito | 60% | 16% | |
| Concessão de garantias | 60% | 22% | |
| Pagamento dos serviços da dívida | Não há | 11,5% | |
| Contratação de operações por ARO | Não há | 7% | |

Recondução da Dívida aos Limites

| | |
|--|---|
|  Recondução da dívida ²⁹ | <p>Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos <u>três</u> subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro.</p> |
|--|---|

Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido se submeterá às seguintes sanções³⁰:

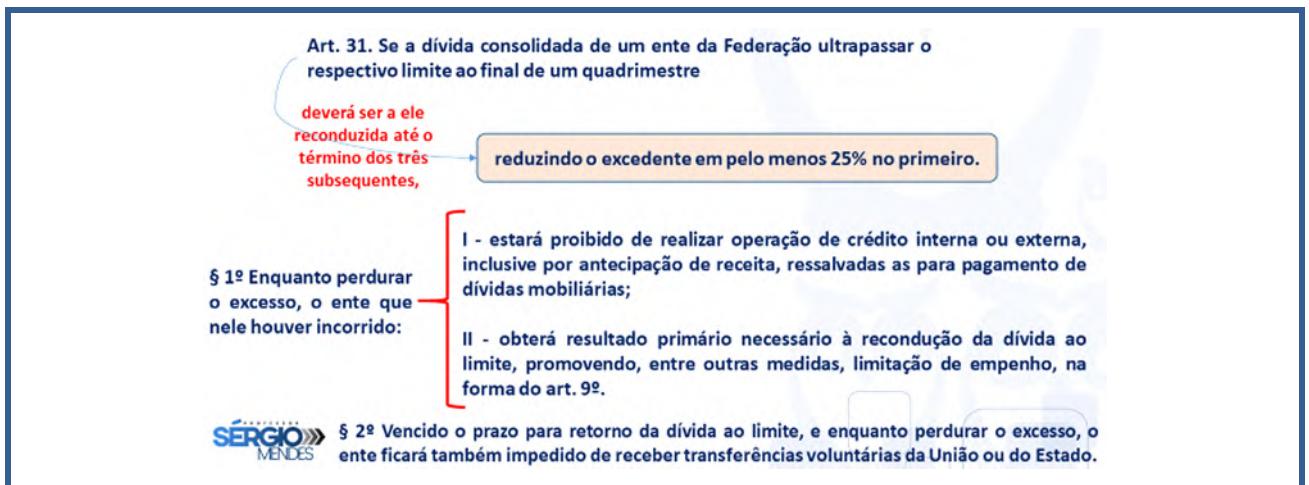
²⁹ Art. 31, *caput*, da LRF.

³⁰ Art. 31, § 1º, da LRF.

I – estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;

II – obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho.

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 estado³¹. Ressalto que, para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da LRF, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.



As normas serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas³².

O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária³³.

³¹ Art. 31, § 2º, da LRF.

³² Art. 31, § 5º, da LRF.

³³ Art. 31, § 4º, da LRF.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no **primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo**.

§ 4º O **Ministério da Fazenda** divulgará, **mensalmente**, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

SÉRGIO
MENDES

Exceções aos Prazos para Recondução da Dívida aos Limites

Estas são as exceções aos prazos do art. 31 da LRF para recondução da dívida aos limites:

Aplicação imediata: as restrições são aplicadas **imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo³⁴**.

Suspensão: na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos estados e municípios; **serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no artigo³⁵**.

Duplicação: já em caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, os prazos do artigo serão **duplicados**. Entende-se por **baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres³⁶**.

Ampliação: ainda, na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo poderá ser **ampliado em até quatro quadrimestres³⁷**.



(CESPE – Auditor - Conselheiro Substituto – TCE/PR – 2016) A SOF é o órgão responsável por divulgar a relação dos entes que ultrapassarem os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

³⁴ Art. 31, § 3º, da LRF.

³⁵ Art. 65, *caput*, II, da LRF.

³⁶ Art. 66, *caput* e § 1º, da LRF.

³⁷ Art. 66, § 4º, da LRF.

O **Ministério da Fazenda** divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária (art. 31, § 4º, da LRF).

Resposta: Errada

(FCC – Analista do Tesouro Estadual – SEFAZ/PI – 2015) Autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, é competência privativa do Senado Federal.

Compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (art. 52, V, da CF/1988).

Resposta: Certa

(FCC – Analista do Tesouro Estadual – SEFAZ/PI – 2015) A dívida consolidada líquida de determinado Estado, ao final do exercício de 2014, era de R\$ 20.250.000,00, representando 49% da receita corrente líquida. Nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada semestre.

Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada **quadrimestre** (art. 30, § 4º, da LRF).

Resposta: Errada

(FCC – Auditor Público Externo - TCE/RS - 2014) Vencido o prazo de recondução da dívida ao seu limite e enquanto perdurar o excesso, o ente não ficará proibido de receber as transferências constitucionais da União e do Estado.

Vencido o prazo de recondução da dívida ao seu limite e enquanto perdurar o excesso, o ente não ficará proibido de receber as transferências constitucionais da União e do Estado. Está correto, pois o impedimento é para as transferências voluntárias (art. 31, § 2º, da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Auditor Público Externo - TCE/RS - 2014) Vencido o prazo de recondução da dívida ao seu limite e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará proibido de receber as transferências voluntárias da União ou do Estado.

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, da LRF).

Resposta: Certa

(VUNESP - Contador - Pref. de Nova Odessa/SP - 2018) Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite, de acordo com o disposto na Lei da Responsabilidade Fiscal, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 50% (cinquenta por cento) no primeiro.

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos **25% (vinte e cinco por cento) no primeiro** (art. 31, *caput*, da LRF).

Resposta: Errada

Operações de Crédito

Regras Gerais para as Operações de Crédito

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.³⁸ O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições³⁹:

I – existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica.

II – inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita.

III – observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal.

IV – autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo.

V – atendimento da regra de ouro (inciso III do art. 167 da CF/1988).

VI – observância das demais restrições estabelecidas na LRF.

³⁸ Art. 32, *caput*, da LRF.

³⁹ Art. 32. § 1º, da LRF.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.



§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

- I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
- II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;
- III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;
- IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
- V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;
- VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Regra de Ouro

É vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.



As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades⁴⁰.

A LRF também traz os critérios para a apuração das operações de crédito e das despesas de capital para efeito da regra de ouro. Segundo a LRF, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e das despesas de capital executadas, observado o seguinte⁴¹:

I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste.

II – se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

Atendimento da Regra de Ouro

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I – não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

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

⁴⁰ Art. 32, § 2º, da LRF.

⁴¹ Art. 32, § 3º, da LRF.

Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão⁴²:

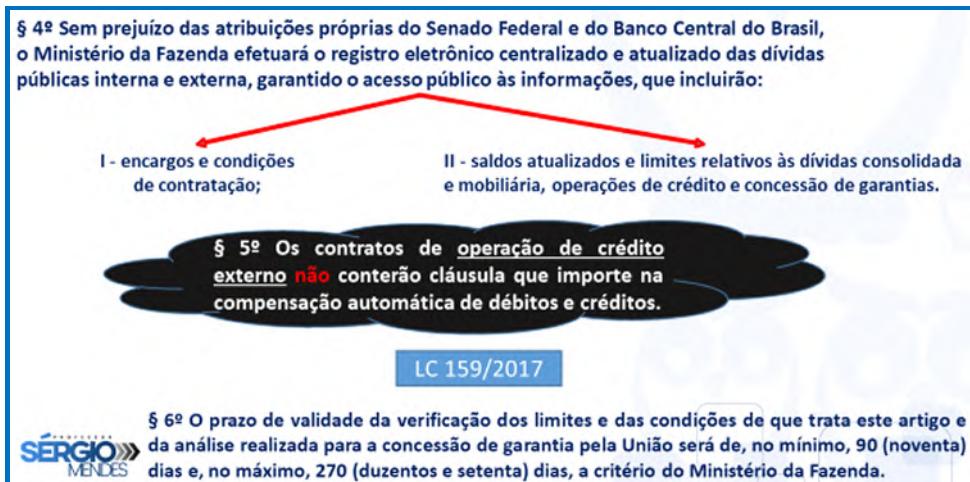
I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Vale ressaltar que os contratos de operação de crédito externo **não** conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos⁴³.

A Lei Complementar 159/2017 acrescentou o seguinte parágrafo ao art. 32 da LRF:

§ 6º O prazo de validade da verificação dos limites e das condições de que trata este artigo e da análise realizada para a concessão de garantia pela União será de, no mínimo, 90 (noventa) dias e, no máximo, 270 (duzentos e setenta) dias, a critério do Ministério da Fazenda.



A Lei Complementar 178/2021 acrescentou o seguinte parágrafo ao art. 32 da LRF:

§ 7º Poderá haver alteração da finalidade de operação de crédito de Estados, do Distrito Federal e de Municípios sem a necessidade de nova verificação pelo Ministério da Economia, desde que haja prévia e expressa autorização para tanto, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou em lei específica, que se demonstre a relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação e que não configure infração a dispositivo desta Lei Complementar.

⁴² Art. 32. § 4º, da LRF.

⁴³ Art. 32. § 5º, da LRF.

A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atenda às condições e limites estabelecidos⁴⁴.

A operação realizada com infração do disposto na LRF será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros. Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte⁴⁵.

Enquanto não for efetuado o cancelamento ou a amortização ou constituída a reserva de que trata o § 2º (citada acima), aplicam-se ao ente as restrições previstas no § 3º do art. 23 (as mesmas para despesas com pessoal). Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto na LRF sobre a regra de ouro⁴⁶.

Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda⁴⁷.

Relembro que **a CF/1988 veda a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita**, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para **pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista**, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios⁴⁸.

Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Um tipo destacado de operação de crédito é o que ocorre por antecipação de receita orçamentária (ARO). Em geral, o primeiro contato com o termo acontece quando se estuda o princípio orçamentário da exclusividade, previsto na CF/1988, pois ele determina que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas. Exceção se dá para as autorizações de créditos suplementares e operações de crédito, inclusive por ARO.

De acordo com a Lei 4.320/1964:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

(...)

II – Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

⁴⁴ Art. 33, *caput*, da LRF

⁴⁵ Art. 33, §§ 1º e 2º, da LRF.

⁴⁶ Art. 33, §§ 3º e 4º, da LRF.

⁴⁷ Art. 61 da LRF.

⁴⁸ Art. 167, X, da CF/1988.

De acordo apenas com a Lei 4.320/1964, a LOA poderá conter autorização ao Executivo para realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

No entanto, esse dispositivo foi parcialmente prejudicado e deve ter sua leitura combinada com a LRF, por ser esta mais restritiva.



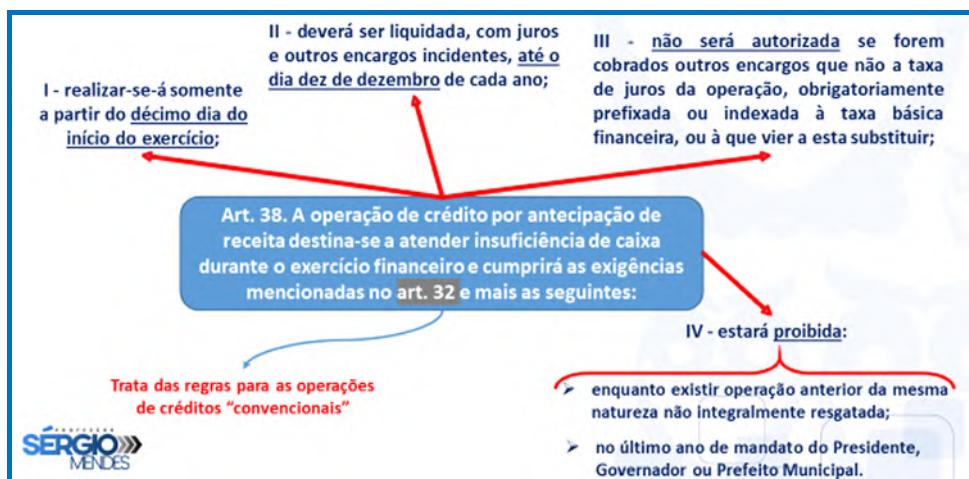
Segundo a LRF, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências para as operações de crédito (tópico anterior) e as seguintes⁴⁹:

I – realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício.

II – deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano.

III – não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir.

IV – estará proibida enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada, bem como no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.



As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária compõem a **dívida flutuante**; logo, não compõem a dívida fundada do ente, tampouco entram nos limites ao endividamento público. As operações de crédito por ARO também não serão computadas para efeito do que dispõe a regra de ouro, desde que liquidadas com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano⁵⁰.

⁴⁹ Art. 38, *caput*, da LRF.

⁵⁰ Art. 38, § 1º, da LRF.

As AROs realizadas por estados ou municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil, o qual manterá um sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora⁵¹.

Regra de Ouro

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do caput.

deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

SÉRGIO MENDES



(CESPE – Analista Judiciário – TJ/PA - 2020) Caso ultrapassados os limites da dívida flutuante no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, será proibida a contratação de operação de crédito por antecipação de receita.

A operação de crédito por antecipação de receita **estará proibida no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal** (art. 38, IV, b, da LRF).

Resposta: Errada

(FCC - APOG - Pref. de Recife/PE - 2019) Considere que, no primeiro ano do seu mandato, mais precisamente no mês de março, o Chefe do Executivo do Município tenha se defrontado com forte frustração da arrecadação da receita prevista na Lei Orçamentária Anual vigente gerando insuficiência de caixa e dificultando o cumprimento das obrigações correntes do Município. Diante de tal cenário, aventou a possibilidade de realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO). De acordo com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, tal alternativa afigura-se juridicamente inviável, eis que operações de tal natureza somente podem ser realizadas no último ano do mandato do

⁵¹ Art. 38, §§ 2º e 3º, da LRF.

Chefe do Executivo, mediante autorização legislativa e observado o limite de endividamento do ente, fixado em resolução do Senado Federal.

A realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária estará **proibida** no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal (art. 38, IV, a, da LRF).

Resposta: Errada

(CESPE – Procurador – Pref. de Manaus/AM – 2018) Nem todo empréstimo público tomado pelo município precisa, para sua realização, de autorização específica do Senado Federal.

O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições (art. 32, § 1º):

(...)

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

Resposta: Certa

(CESPE - Analista Judiciário - STJ - 2018) O órgão público que realizar operação de crédito por antecipação da receita orçamentária deverá liquidar essa operação antes do final do exercício financeiro.

A operação de crédito por antecipação de receita deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano.

Resposta: Certa

(CESPE – Analista Judiciário – TRE/PI – 2016) A relação custo-benefício inclui-se entre os aspectos a serem considerados por uma entidade governamental nas análises das operações de crédito.

O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e das condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento de diversas outras condições previstas na LRF.

Resposta: Certa

(FCC - Consultor Legislativo– CL/DF - 2018) As informações sobre as receitas públicas de um determinado ente público estadual, referentes ao exercício financeiro de 2017, foram extraídas do seu sistema de contabilidade. Entre elas, a obtenção, em 01/02/2017, de Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária no valor de R\$ 400.000,00.

De acordo com as determinações da Lei Complementar nº 101/2000, a Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, deveria ter sido liquidada até 31/01/2018, sendo que a taxa de juros da operação deve ser prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir.

Na LRF:

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

*II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, **até o dia dez de dezembro de cada ano**;*

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

(...)

Resposta: Errada

(VUNESP - Analista Legislativo - Câmara de São José dos Campos/SP - 2018) Com a finalidade de atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro de 2017, um ente municipal contratou operação de crédito por antecipação de receita orçamentária. De acordo com as determinações da Lei Complementar nº 101/2000, a contratação pôde ser realizada somente a partir do décimo dia do exercício financeiro de 2017 e liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de 2017.

Segundo o art. 38 da LRF, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências para as operações de crédito e as seguintes, entre elas, realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício e ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano.

Resposta: Certa

Vedações

Vedações na LRF

Vamos falar das **vedações** previstas na LRF.

O Banco Central do Brasil **não** emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação da LRF⁵², o que significa que tal determinação já está produzindo efeitos há vários anos.

Prosseguindo, é proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo⁵³.

Essa vedação **não proíbe** instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios⁵⁴. Também segundo Nascimento e Debus, “dessa forma, estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, onde proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma busca abolir definitivamente”.

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Exemplo:



O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

SÉRGIO MENDES

A LRF veda a realização de operações de crédito entre entes da Federação, sob qualquer forma, seja diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, **ainda que** sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Essa vedação **não impede** estados e municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.⁵⁵

No entanto, **excetuam-se da vedação citada as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da Administração indireta, que não se destinem a financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes; e que não se destinem a refinanciar dívidas não contraídas junto à**

⁵² Art. 34 da LRF.

⁵³ Art. 36, *caput*, da LRF.

⁵⁴ Art. 36, parágrafo único, da LRF.

⁵⁵ Art. 35, *caput* e § 2º, da LRF.

própria instituição concedente⁵⁶. Ou seja, são permitidas para refinanciar dívidas contraídas junto à instituição concedente.

De acordo com Nascimento e Debus (2002), ao discorrerem sobre a vedação à realização de operações de crédito entre entes da Federação prevista na LRF, “tende a encerrar-se um longo capítulo em que a União seguidamente refinanciou dívidas de Estados e Municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. Para lembrar, somente em 1996/97 a União refinanciou, com juros subsidiados, dívidas de Estados no montante de R\$ 103,0 bilhões e, nas vésperas da sanção da LRF, a Prefeitura do município de São Paulo teve a sua dívida renegociada em mais de R\$ 10,0 bilhões, com prazo de 30 anos.”

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

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

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;
II - refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

Art. 35 → **regra** → **É vedada a operação de créditos entre entes da federação**
→ **exceções** → **Instituição financeira estatal** → **I) desde que não seja para despesas correntes;**
e outro ente da federação → **II) para refinanciar dívidas com a própria instituição.**

§ 2º O disposto no caput não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

SÉRGIO MENDES

Ainda, de acordo com a LRF:

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

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

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

⁵⁶ Art. 35, § 1º, da LRF.

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

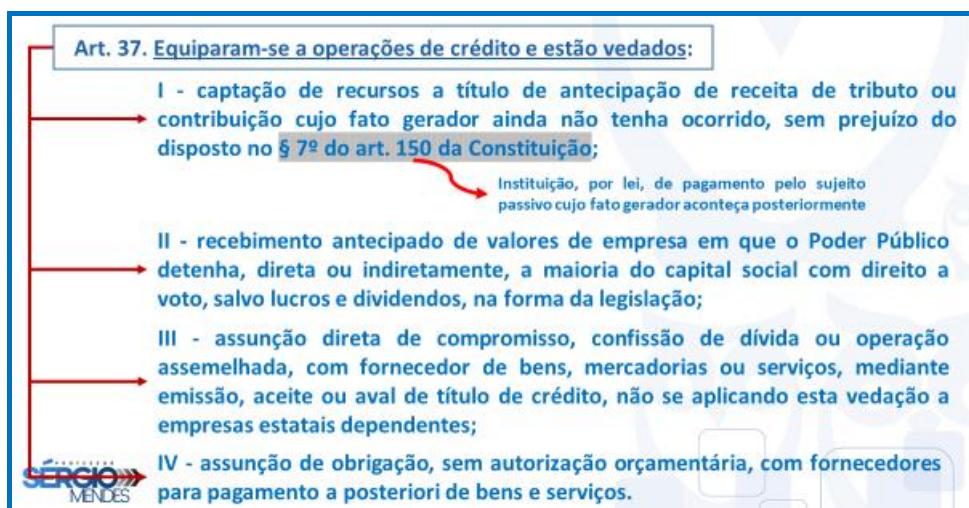
IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Note que o art. 37 equipara diversos mecanismos a operações de crédito e também os proíbe, a fim de evitar que sejam utilizados para burlar as vedações.

O inciso I veda antecipações de receitas antes da ocorrência do fato gerador do tributo ou contribuição. Ainda, faz referência ao § 7º do art. 150 da CF/1988, o qual dispõe que a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.

O inciso II veda antecipações de receitas das empresas estatais, excetuando, na forma da legislação, os lucros e dividendos.

Já os incisos III e IV vedam a assunção de compromissos de quaisquer formas com fornecedores, excetuando as empresas estatais dependentes; e de obrigação sem autorização orçamentária, ainda que para pagamento posterior.



“Pedalada Fiscal”

Vamos voltar ao dispositivo mais badalado dos últimos tempos:

É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo⁵⁷.

⁵⁷ Art. 36, *caput*, da LRF.

Exemplificando: é proibida a operação de crédito entre a Caixa Econômica Federal e a União, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Foi exatamente o que ocorreu...

Vou utilizar inicialmente uma linguagem mais simples para explicar o que é a pedalada fiscal⁵⁸:

A Caixa Econômica Federal foi utilizada para financiar despesas correntes de programas sociais instituídos pelo Governo Federal, prática que ficou conhecida como “pedalada fiscal”.

A importância dessa proibição é indiscutível, afinal não há “almoço grátis”. Para evitar o calote dos benefícios sociais, a instituição financeira federal paga a conta que é do Governo e depois apresenta a fatura, com ou sem juros explícitos. Esse descompasso entre o pagamento da despesa e o dispêndio efetivo dos recursos do Tesouro Nacional configura o tipo clássico de operação de crédito. Traduzindo para linguagem popular: é “entrar no limite do especial”.

Só que “entrar no limite do especial” significa empréstimo para cobrir insuficiência de caixa, é assim que ocorre com todos, pessoas físicas e jurídicas, inclusive o Governo.



Fonte: www.controleexterno.org

Esse tipo de operação é denominada de antecipação de receita na Administração Pública, proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de mandato do Presidente da República, Governador e Prefeitos (art. 38, IV, b, da LRF).

A razão dessa vedação fiscal não é outra senão impedir que, para garantir a perpetuação no poder - do próprio governante ou do sucessor que se queira patrocinar indiretamente -, o Chefe do Poder Executivo desequilibre as contas públicas e deixe uma herança maldita para as gerações futuras.

Entendido em linhas gerais, vou utilizar a linguagem de trechos de decisão do TCU⁵⁹:

⁵⁸ Fonte: http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar_noticia=305

⁵⁹ Fonte: www.tcu.gov.br

307. No que tange ao enquadramento de referida operação de crédito em de natureza orçamentária ou de natureza extra orçamentária, a equipe entende que se trata de uma operação de crédito extraorçamentária de que trata o art. 38 da LRF. Isso porque a obtenção dos recursos junto à CAIXA foi efetuada não com o objetivo de autorizar novos gastos orçamentários, mas para cobrir insuficiência de caixa ao longo dos exercícios de 2013 e 2014.

308. Ocorre que a realização de referida operação de crédito infringiu diversas vedações e deixou de obedecer a condições estabelecidas pela LRF para a contratação de operações de crédito. A primeira das vedações que não foi obedecida é a estabelecida pelo art. 36 da LRF, que proíbe a realização de operação de crédito entre instituição financeira pública e o ente federal que a controle, *in verbis*:

'Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.' (Grifou-se)

309. Além disso, por se enquadrar no tipo extraorçamentário de operação de crédito, a vedação estabelecida pelo art. 38, inciso IV, b, também deixou de ser obedecida, uma vez que houve a contratação de referida operação de crédito no último ano de mandato da Presidente da República, *in verbis*:

'Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

(...)

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.' (Grifou-se)

310. Por último, frise-se que uma das condições impostas pelo art. 32 da LRF não foi atendida, qual seja: a necessidade de prévia e expressa autorização legislativa para a contratação da operação de crédito, *in verbis*:

'Art. 32. *Omissis...*

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;' (Grifou-se)

Banco Central do Brasil

BACEN e suas Operações na LRF

O Banco Central do Brasil (BACEN), criado pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, é uma autarquia federal, que tem por missão assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda e um sistema financeiro sólido e eficiente. Não se confunde com o Banco do Brasil S.A. (BB), que é uma instituição financeira constituída na forma de sociedade de economia mista.

Quanto às operações com o Banco Central do Brasil, a LRF dispõe que nas suas relações com ente da Federação, o BACEN está sujeito às vedações do art. 35 (estudamos no tópico sobre vedações) e às seguintes⁶⁰:

- ⇒ Emissão de títulos da dívida pública.
- ⇒ Compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado. Só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira. Ainda, tal operação deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.
- ⇒ Permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta. Não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.
- ⇒ Concessão de garantia.

É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária⁶¹. O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento de tal vedaçāo e da determinação que o BACEN só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira, bem como que a operação deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público⁶².

⁶⁰ Art. 39, caput e §§ 1º a 3º, c/c art. 34, tudo da LRF.

⁶¹ Art. 39, § 4º, da LRF.

⁶² Art. 59, § 3º, da LRF.

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

§1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - Vedações a operações de crédito entre entes da federação

III - concessão de garantia.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

SÉRGIO MENDES

Outras Considerações sobre o BACEN

A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central⁶³.

É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira. No entanto, o BACEN poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros⁶⁴.

Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na LOA, as despesas do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos⁶⁵.

O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais. O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento⁶⁶. Assim, o Tesouro Nacional é beneficiário dos resultados positivos do BACEN, apurados após a constituição ou a reversão de reservas, bem como é devedor de eventuais resultados negativos da mesma instituição.

O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União. Os balanços trimestrais do BACEN conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União⁶⁷.

⁶³ Art. 164, *caput*, da CF/1988.

⁶⁴ Art. 164, §§ 1º e 2º, da CF/1988.

⁶⁵ Art. 5º, § 6º, da LRF.

⁶⁶ Art. 7º, *caput* e § 1º, da LRF.

⁶⁷ Art. 7º, §§ 2º e 3º.



(CESPE – Analista de Controle Externo - TCE/PE - 2017) Situação hipotética: O município XY, controlador da empresa estatal XY-Gás, determinou que essa empresa repassasse, de forma antecipada, recursos financeiros não compreendidos como lucros ou dividendos, na forma da legislação, ao caixa municipal, para devolução no prazo de trinta dias. Assertiva: Nessa situação, a operação realizada pelo município equipara-se a uma operação de crédito que é vedada pela LRF.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados, entre outros, recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação (art. 37, II, da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Analista Judiciário – TRT/24 - 2017) Suponha que a União, passando por forte crise financeira decorrente da queda da arrecadação de impostos e enfrentando dificuldades para fazer frente a despesas com serviços públicos essenciais, tenha tomado empréstimo junto a sociedade de economia mista por ela controlada. De acordo com as disposições da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), tal conduta independe de autorização legislativa, sendo legítima desde que a União respeite o limite de endividamento previsto em resolução do Senado Federal.

É **proibida** a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, *caput*, da LRF).

Logo, a União não pode tomar empréstimo junto a sociedade de economia mista por ela controlada, pois é expressamente vedado pela LRF, independentemente da existência de limite disponível para contratação de operação de crédito pela União.

Resposta: Errada

(FCC – Auditor Público Externo - TCE/RS - 2014) Não se equipara à operação de crédito a confissão de dívida do Ente da federação.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados, entre outros, a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval (art. 37, III, da LRF).

Resposta: Errada

(VUNESP – Analista de Orçamento e Planejamento – Pref. de Sertãozinho/SP – 2018) Equipara-se à operação de crédito e está vedada, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou de contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.

Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados, entre outros, a captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido (art. 37, I, da LRF).

Resposta: Certa

(CESPE – Analista Técnico-Administrativo - SUFRAMA – 2014) Se o Banco Central do Brasil apresentar resultado negativo em determinado semestre, o Tesouro Nacional ficará responsável pela cobertura do prejuízo, utilizando para tanto dotação específica no orçamento.

O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais. O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento (art. 7º, *caput* e § 1º, da LRF).

Resposta: Certa

Garantia e Contragarantia

A **concessão de garantia** corresponde a compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 (são as normas sobre operações de crédito previstas na LRF) e, no caso da **União**, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários.⁶⁸



A LRF determina que a garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte⁶⁹:

Não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

A contragarantia exigida pela União a estado ou município, ou pelos estados aos municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

⁶⁸ Art. 40, *caput*, da LRF.

⁶⁹ Art. 40, § 1º, da LRF.

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal e as normas emitidas pelo Ministério da Economia acerca da classificação de capacidade de pagamento dos mutuários. [Trata das regras para as operações de créditos "convenicionais"](#)

§ 1º A garantia estará condicionada

ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, e, observado o seguinte

- ✓ não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;
- ✓ a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

SÉRGIO MENDES

No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º (quadro acima), as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias. Ainda, é nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal⁷⁰.

É vedado às entidades da Administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos. Tal vedação não se aplica à concessão de garantia por⁷¹:

I – empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II – instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

Art. 40. (...)

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

SÉRGIO MENDES

⁷⁰ Art. 40, §§ 2º e 5º, da LRF.

⁷¹ Art. 40, §§ 6º e 7º, da LRF.

Excetua-se das regras dispostas na LRF a garantia prestada por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente; bem como a prestada pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação⁷².

Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida⁷³.

A alteração da metodologia utilizada para fins de classificação da capacidade de pagamento de Estados e Municípios deverá ser precedida de consulta pública, assegurada a manifestação dos entes.⁷⁴

Art. 40. (...)

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

SÉRGIO MENDES



(CESPE – Procurador – Pref. de Manaus/AM – 2018) Se o município pretender celebrar operação de crédito externo com garantia da União, esta poderá exigir como contragarantia a receita de ISSQN.

A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte (art. 40, § 1º, da LRF): (...)

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências

⁷² Art. 40, § 8º, da LRF.

⁷³ Art. 40, §§ 9º e 10, da LRF.

⁷⁴ Art. 40, § 11, da LRF.

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

Resposta: Certa

(FCC – Auditor – Conselheiro Substituto - TCE/SP - 2013) Em operação de crédito, atendendo aos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estado-membro deve conceder garantia. Neste caso, a garantia concedida pelo Estado-membro pode ser prestada pela União, mas está condicionada à prestação de contragarantia a esta, que pode ser a vinculação de receita de imposto de competência estadual.

A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte (art. 40, § 1º, da LRF): (...)

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

Resposta: Certa

Restos a Pagar na LRF

Antes mesmo da vigência da LRF, o legislador já se preocupava com as transferências de encargos na transição de mandatos. **Na Lei 4.320/1964, uma das vedações aplicáveis aos municípios é o empenho, no último mês do mandato do prefeito, de mais do duodécimo da despesa autorizada para o orçamento vigente.**

Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

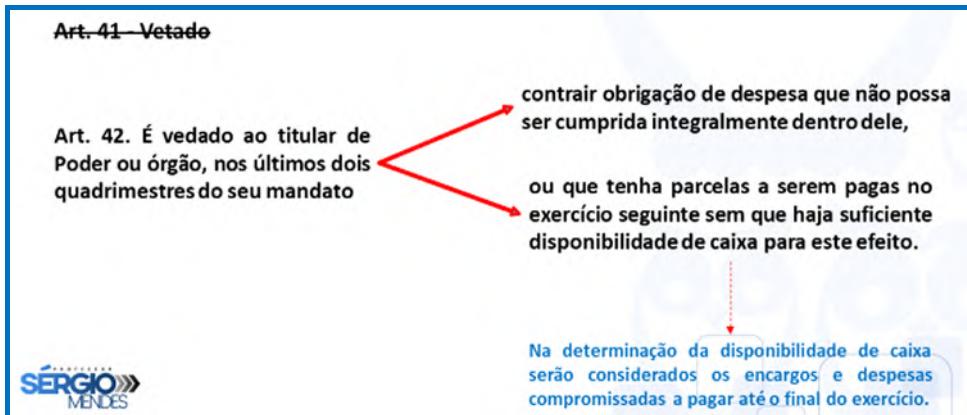
§ 1º Ressalvado o disposto no art. 67 da Constituição Federal, é vedado aos Municípios empenhar, no último mês do mandato do Prefeito, mais do que o duodécimo da despesa prevista no orçamento vigente.

§ 2º Fica, também, vedado aos Municípios, no mesmo período, assumir, por qualquer forma, compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito.

Apesar de não ser expressa a revogação dos parágrafos citados, **considera-se superado seu comando pelo art. 42 da LRF, o qual visa a coibir abusos com os recursos públicos em fim de mandato:**

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

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



A LRF veda ao Poder ou órgão nos **últimos dois quadrimestres** do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Assim, é possível contrair obrigação de despesa para ser paga no mandato subsequente, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para o pagamento das parcelas no exercício seguinte.

E por que este artigo está dentro da Seção VI – Dos Restos a Pagar?

Relembro que consideram-se **restos a pagar** ou resíduos passivos as despesas empenhadas, mas não pagas dentro do exercício financeiro, logo, até o dia 31 de dezembro.

Os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, constituem-se em modalidade de dívida pública flutuante e são registradas por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas (empenhadas, **liquidadas** e não pagas) das não processadas (empenhadas, **não liquidadas** e não pagas).



A origem dos restos a pagar está ligada ao princípio da continuidade dos serviços públicos, pois visa adequar o fim do exercício financeiro ao pagamento de despesas que extrapolam esse período, de forma a não prejudicar o bom andamento da Administração Pública, tampouco causar interrupções nos serviços públicos.

No entanto, com o decorrer do tempo, os restos a pagar passaram a ser usados para a rolagem de dívidas. De acordo com Nascimento e Debus (2002), “a falta de sincronia entre orçamento e execução financeira e a ausência de medidas corretivas ocasionava uma sobra de pagamentos que não podiam ser atendidos no mesmo exercício e eram transferidos para o exercício seguinte sob a forma de **restos a pagar**. O orçamento do exercício seguinte, por sua vez, frequentemente não contemplava espaço para os **restos a pagar** que, para serem atendidos, ocasionavam deslocamento de outras despesas. Estas, por sua vez, seriam também transferidas sob a forma de **restos a pagar** para o terceiro exercício, configurando-se então a rolagem extraorçamentária de dívidas.”

Tal situação se agrava principalmente no último ano do mandato dos Chefes do Executivo, pois além da pressão pela realização de mais despesas que poderiam culminar em mais dividendos eleitorais, a “conta” das despesas transformada em **restos a pagar** seria herança fiscal para seu sucessor, que levaria boa parte do seu mandato pagando as dívidas daquele que o antecedeu. A fim de se evitar tal herança fiscal, o principal foco do art. 42 da LRF são os restos a pagar. Se a despesa não for paga até o término do exercício financeiro, dia 31 de dezembro, o crédito poderá ser inscrito em restos a pagar, com o pagamento a realizar-se no exercício subsequente. No entanto, os restos a pagar do último ano do mandato, processados ou não processados, sofrem a restrição do art. 42 visando ao equilíbrio financeiro do mandato subsequente.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP observa que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não aborde o mérito do que pode ou não ser inscrito em restos a pagar, veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira, desta forma, eliminando as heranças fiscais. Assim, o art. 42 visa evitar que o novo governo seja imobilizado logo no início do mandato, por ter que pagar dívidas e honrar compromissos financeiros deixados pelo antecessor. No entanto, vale ressaltar que mesmo em caso de reeleição a regra do art. 42 deverá ser atendida.

Outro aspecto que vale ser destacado é que o art. 5º da Lei 8.666/1993 determina que, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, deve ser obedecida, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada. Assim, o gestor público não pode burlar a regra do art. 42 dando prioridade ao pagamento de despesas dos oito meses do fim do mandato e deixando as dos meses anteriores para o sucessor, por não serem atingidas explicitamente pela referida regra.



(CESPE – Analista Judiciário – TJ/PA – 2020) É vedado ao gestor público contrair, nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que contribua para o aumento da dívida pública.

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

Resposta: Errada

(FCC – Auditor Conselheiro Substituto – TCM/GO – 2015) Segundo a normativa trazida pelo artigo 42 da Lei nº 101/2000 as despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do chefe do executivo, ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro, não estão abrangidas por suas disposições.

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas**

a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (art. 42, *caput*, da LRF).

Resposta: Certa

(VUNESP – Técnico em Licitação – Pref. de São Bernardo do Campo/SP – 2018) A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor sobre Restos a Pagar, não estabelece limitação expressa para a inscrição de despesas no final do exercício.

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

Resposta: Errada

Disposições Finais e Transitórias

Limites inferiores e Contribuição para custeio de outros entes

Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias⁷⁵. Note que tais leis podem ser mais duras impondo limites ainda menores, **mas não podem “afrouxar” com limites superiores aos previstos na LRF.** Ainda, isso vale apenas para: **dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.**

Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda⁷⁶.

Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver, autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; bem como convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.⁷⁷ Esse rol é cumulativo, ou seja, pode-se afirmar que **os municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver, simultaneamente, o atendimento de três requisitos:**

- ⇒ Autorização na lei de diretrizes orçamentárias;
- ⇒ Autorização na lei orçamentária anual; e
- ⇒ convênio, acordo, ajuste ou congêneres (aqui é obrigatório apenas um deles).

⁷⁵ Art. 60 da LRF.

⁷⁶ Art. 61 da LRF.

⁷⁷ Art. 62 da LRF.

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênero, conforme sua legislação.

Municípios menores e Assistência técnica e cooperação financeira

É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal - RGF. Como o RGF contém o comparativo com os limites de que trata a LRF, dos montantes das despesas total com pessoal e endividamento, tanto a apuração das despesas com pessoal quanto da dívida consolidada também ocorrerá semestralmente. Por outro lado, se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes⁷⁸.

É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar semestralmente os demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO⁷⁹. No entanto, o RREO deve ser divulgado bimestralmente em todos os entes, já que este período é o previsto na CF/1988.

Nesses casos, a divulgação do RGF e demonstrativos do RREO e RGF deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre⁸⁰.

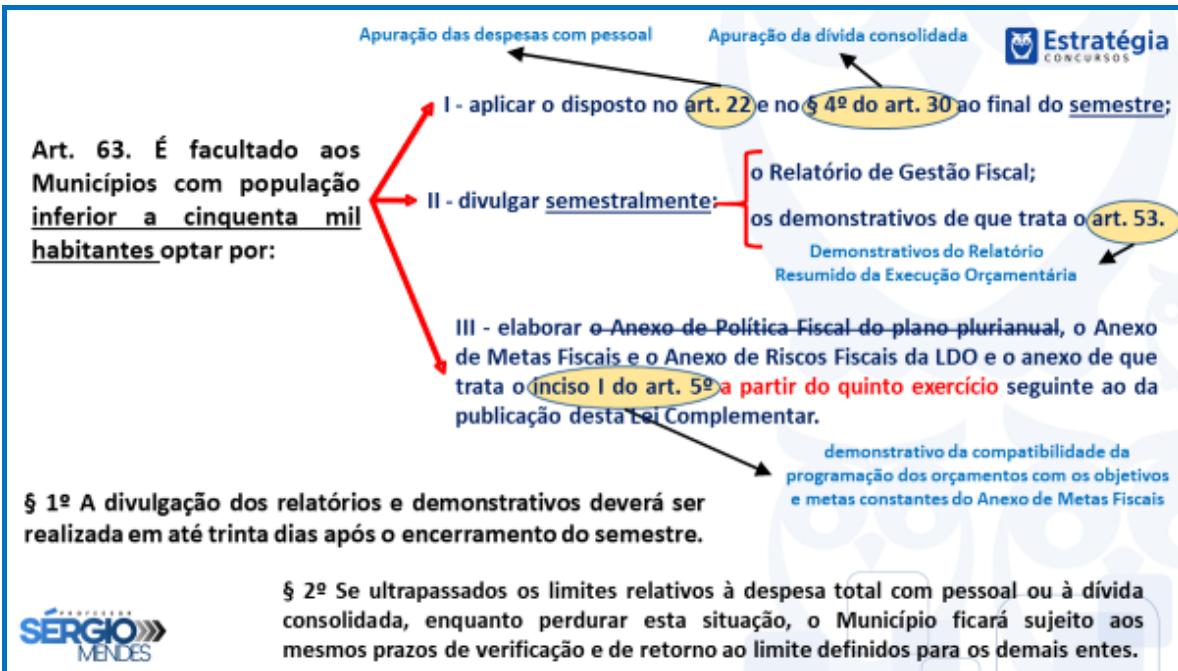
A LRF facultou os municípios com menos de 50 mil habitantes a elaborar o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação daquela Lei Complementar⁸¹. Logo, tais municípios **não** foram definitivamente dispensados de nenhum dos dois anexos.

⁷⁸ Art. 63, I e II, b, e § 2º da LRF.

⁷⁹ Art. 63, II, c, da LRF.

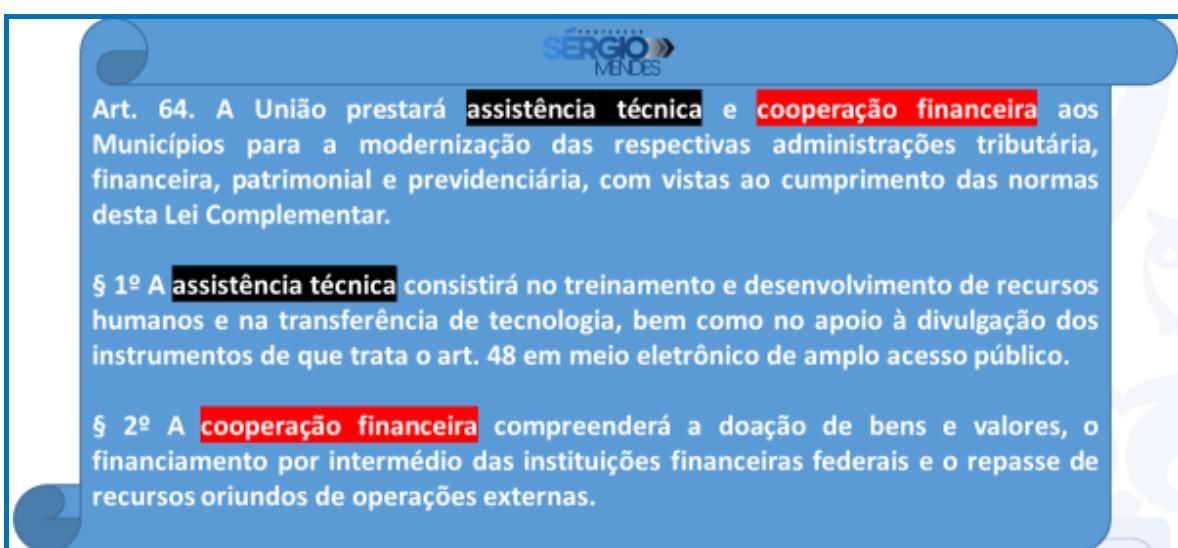
⁸⁰ Art. 63, § 1º da LRF.

⁸¹ Art. 63, II, da LRF



A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas da LRF⁸². Tal assistência e cooperação não é exclusiva para os municípios com menos de 50 mil habitantes, mas possivelmente os municípios menores necessitam mais do que os municípios maiores.

- ⇒ **Assistência técnica:** consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.
- ⇒ **Cooperação financeira:** compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.



⁸² Art. 61 da LRF.

Calamidade Pública

NOVIDADE!

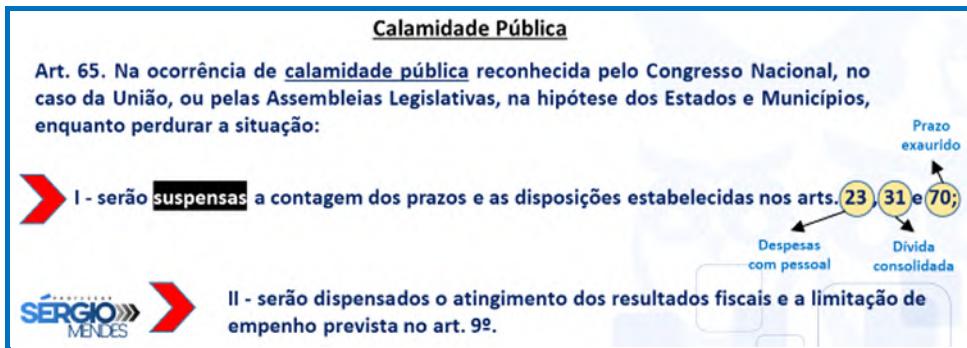


A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterou os arts. 21 e 65 da LRF e deu outras providências. O nosso foco agora será o art. 65.

Importante: as alterações do arts. 21 e 65 não são temporárias, ou seja, não são aplicadas apenas no caso da Covid-19.

Um **desastre** corresponde a um resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. Precisamos desse conceito para entender o estado de calamidade pública e a emergência. O **estado de calamidade pública** corresponde a uma situação anormal, provocada por **desastres**, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento **substancial** da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. A diferença entre emergência e calamidade pública está na intensidade: a **emergência** corresponde a uma situação anormal, provocada por **desastres**, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento **parcial** da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. A partir da alteração, o art. 65 passa a tratar apenas de **calamidade pública**. Tal artigo não rege mais assuntos relacionados a estado de defesa ou estado de sítio, tampouco da situação de emergência.

Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos estados e municípios; enquanto perdurar a situação, serão **suspensas** a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 (apuração das despesas com pessoal), 31 (apuração da dívida consolidada) e 70 (prazo exaurido). Ainda, serão **dispensados o atingimento dos resultados fiscais** e a limitação de empenho.⁸³



Na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto acima, serão **dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para**.⁸⁴

contratação e aditamento de operações de crédito e concessão de garantias: vários artigos da LRF e de Resoluções do Senado Federal regulamentam o tema. Haverá a dispensa de obedecer a tais regras no caso de calamidade pública.

⁸³ Art. 65, *caput*, da LRF.

⁸⁴ Art. 65, § 1º, I, da LRF.

– **contratação entre entes da federação:** algo vedado como regra geral pelo art. 35 da LRF, passa a ser permitido em caso de calamidade pública.

– **recebimento de transferências voluntárias:** as diversas regras da LRF previstas no art. 25 também passam a ser dispensadas em situação de calamidade pública.

No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto acima, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes⁸⁵. Explicando melhor: no caso de aditamento (complemento ou acréscimo) de operações de crédito garantidas pela União (em que a união é “fiadora”) com amparo nas exceções previstas no estado de calamidade pública, a garantia (“fiança”) será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia (“garantia do fiador contra o afiançado”) vigentes.



Da mesma forma, na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos **arts. 35, 37 e 42**, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do **art. 8º desta Lei Complementar**, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública⁸⁶.

Vamos explicar os artigos relacionados:

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

Explicamos nessa aula que, de acordo com Nascimento e Debus (2002), ao discorrerem sobre a vedação à realização de operações de crédito entre entes da Federação prevista na LRF, “tende a encerrar-se um longo capítulo em que a União seguidamente refinanciou dívidas de Estados e Municípios, assumiu dívidas de Estados recém-criados, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. **Por outro lado, em caso de calamidade pública, tais vedações explicadas no art. 35 estarão afastadas.**

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

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

⁸⁵ Art. 65, § 3º, da LRF.

⁸⁶ Art. 65, § 1º, II, da LRF.

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

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

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

Explicamos nessa aula que o art. 37 equipara diversos mecanismos a operações de crédito e também os proíbe, a fim de evitar que sejam utilizados para burlar as vedações. O **inciso I** veda antecipações de receitas antes da ocorrência do fato gerador do tributo ou contribuição. Ainda, faz referência ao § 7º do art. 150 da CF/1988, o qual dispõe que a lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido. O **inciso II** veda antecipações de receitas das empresas estatais, excetuando, na forma da legislação, os lucros e dividendos. Já os **incisos III e IV** vedam a assunção de compromissos de quaisquer formas com fornecedores, excetuando as empresas estatais dependentes; e de obrigação sem autorização orçamentária, ainda que para pagamento posterior. **Por outro lado, em caso de calamidade pública, todas as vedações explicadas do art. 37 estarão afastadas.**

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

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

Também vimos nessa aula que o art. 42 veda ao Poder ou órgão nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Assim, é possível contrair obrigação de despesa para ser paga no mandato subsequente, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para o pagamento das parcelas no exercício seguinte. **Por outro lado, em caso de calamidade pública, tais vedações explicadas do art. 42 estarão afastadas.**

Art. 8º (...)

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

Pode-se dizer que um recurso vinculado é aquele que possui destinação obrigatória a determinada despesa. A LRF dispõe que tais recursos não perdem o caráter vinculativo ainda que o exercício financeiro em que ocorreu a entrada da receita tenha terminado. Logo, se é recurso vinculado, permanecerá vinculado ainda que em exercício financeiro diferente daquele em que ocorrer o ingresso. **Por outro lado, em caso de calamidade pública, tais vedações explicadas do parágrafo único do art. 8º estarão afastadas, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.**

Ainda no mesmo caminho, na ocorrência de **calamidade pública** reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, serão afastadas as condições e as vedações previstas nos **arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar**, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública⁸⁷. Vamos explicar os artigos relacionados:

- **A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (art. 14):** deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO; estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Nesse caso, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas citadas. Assim, serão afastadas as condições e as vedações previstas no art. 14 da LRF, desde que o incentivo ou benefício sejam destinados ao combate à calamidade pública.
- **As exigências de acompanhamento, para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (art. 16):** estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO. Assim, serão afastadas as condições e as vedações previstas no art. 16 da LRF, desde que a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.
- **As exigências para a criação das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17).** São elas: atos que criarem as despesas ou as aumentarem deverão ser instruídos com estimativas do impacto orçamentário-financeiro, no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstração da origem dos recursos para seu custeio; comprovação de que a criação ou o aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO; compensação dos seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Assim, serão afastadas as condições e as vedações previstas no art. 17 da LRF, desde que a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

⁸⁷ Art. 65, § 1º, III, da LRF.

| | | |
|---|--|----------------------------------|
| <p>Art. 65 (...) § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo CN, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:</p> | <p>I - serão <u>dispensados</u> os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ a) contratação e aditamento de op. de crédito; ➢ b) concessão de garantias; ➢ c) contratação entre entes da Federação; e ➢ d) recebimento de transferências voluntárias; <p>II - serão <u>dispensados</u> os limites e <u>afastadas</u> as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será <u>dispensado</u> o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;</p> <p>III - serão <u>afastadas</u> as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.</p> | <p>Calamidade Pública</p> |
|---|--|----------------------------------|

FOQUE ATENTO!



A LRF deixa claro que as exceções previstas quanto estado de calamidade pública sofrem **restrições de tempo e de localização**, ou seja, só se aplicam onde for reconhecido o estado de calamidade e apenas enquanto perdurar o estado de calamidade. Além disso, aplicam-se exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo de calamidade pública; ou seja, não é para qualquer despesa.⁸⁸ Finalmente, apesar de todas as exceções, **todas disposições relativas à transparência, controle e fiscalização devem ser respeitadas**.⁸⁹ Na LRF, trata-se do Cap. IX – DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO, que abrange os artigos 48 a 59.

| |
|--|
| <p>Art. 65 (...) § 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública:</p> |
| <p>I - aplicar-se-á exclusivamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) às <u>unidades da Federação atingidas</u> e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e <u>enquanto perdurar o referido estado de calamidade</u>; b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; <p>II - – não afasta as disposições relativas a <u>transparência, controle e fiscalização</u>.</p> |

Crescimento real baixo ou negativo

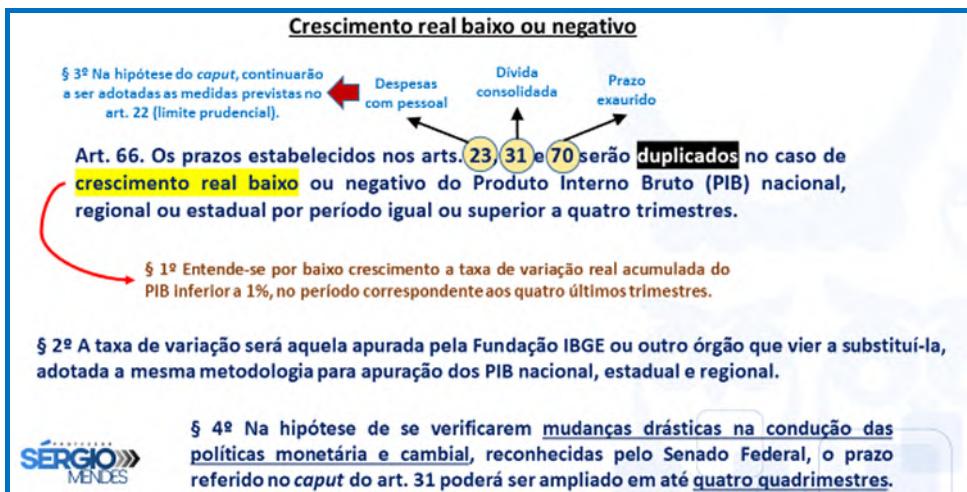
Em caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres, serão **duplicados** os prazos estabelecidos nos arts. 23 (apuração das despesas com pessoal), 31 (apuração da dívida consolidada) e 70 (prazo exaurido). Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1%, no período correspondente

⁸⁸ Art. 65, § 2º, I, da LRF.

⁸⁹ Art. 65, § 2º, II, da LRF.

aos quatro últimos trimestres. Nessa hipótese, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no limite prudencial das despesas com pessoal. A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional⁹⁰.

Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 (apuração da dívida consolidada) poderá ser **ampliado em até quatro quadrimestres**⁹¹.



Conselho de Gestão Fiscal

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal – CGF.

O Conselho será constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a⁹²:

- ⇒ Harmonização e coordenação entre os entes da Federação.
- ⇒ Disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.
- ⇒ Adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata a LRF, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social.
- ⇒ Divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

⁹⁰ Art. 66, *caput* e § 1º a 3º, da LRF

⁹¹ Art. 66, 4º, da LRF

⁹² Art. 67, *caput*, da LRF.

Conselho de Gestão Fiscal

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por **conselho de gestão fiscal**, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

- harmonização e coordenação entre os entes da Federação;
- disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;
- adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;
- divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

SÉRGIO MENDES

O CGF instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas da LRF⁹³.

Ainda, a LRF determinou que lei ordinária deve dispor sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho⁹⁴.

A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao **órgão central de contabilidade da União**, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal⁹⁵.

Conselho de Gestão Fiscal

- § 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.
- § 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

SÉRGIO MENDES

Fundo do RGPS

Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos

⁹³ Art. 67, § 1º, da LRF.

⁹⁴ Art. 67, § 2º, da LRF.

⁹⁵ Art. 50, § 2º, da LRF.

benefícios do regime geral da previdência social. O Fundo será gerido pelo **Instituto Nacional do Seguro Social**, na forma da lei. O Fundo será constituído de⁹⁶:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

§ 1º O Fundo será constituído de:

- I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do INSS não utilizados na operacionalização deste;
- II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
- III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
- IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
- V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;
- VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

SÉRGIO MENDES

RPPS, Disposições Exauridas e Infrações à LRF

O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuarial que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial⁹⁷.

Disposições exauridas, ou seja, que já cumpriram seu papel na época apropriada:

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios,

⁹⁶ Art. 68 da LRF.

⁹⁷ Art. 69 da LRF.

eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no caput, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

(...)

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

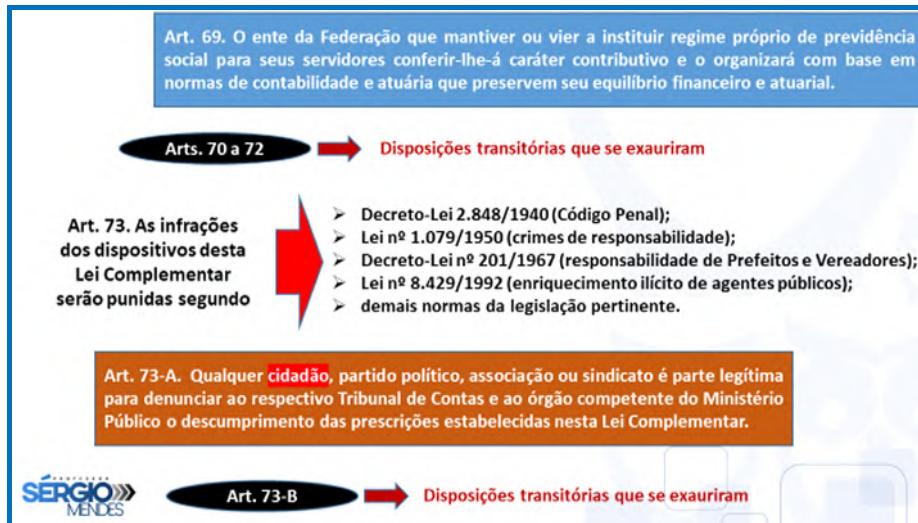
III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

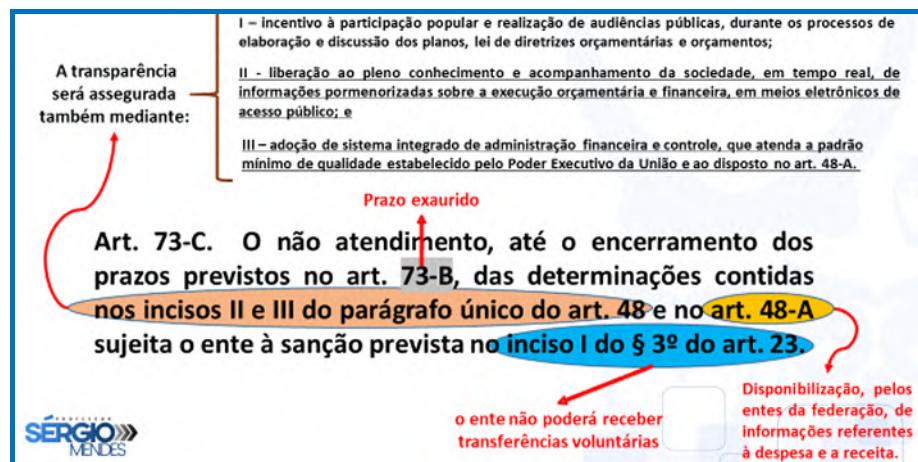
As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente⁹⁸.

⁹⁸ Art. 73 da LRF.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo **Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar⁹⁹.**



O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos na LRF, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção de não poder **receber transferências voluntárias¹⁰⁰**.



A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor na data da sua publicação, ou seja, em 4 de maio de 2000 e revogou Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999¹⁰¹.

⁹⁹ Art. 73-A da LRF.

¹⁰⁰ Art. 73-C da LRF.

¹⁰¹ Arts. 74 e 75 da LRF.

- Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.
- Art. 75. Revoga-se a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999.

SÉRGIO
MENDES



(CESPE – Auditor de Contas Públicas - TCE/PB – 2018) Os dispositivos da Lei Complementar n.º 131/2009 estabelecem que partidos políticos são partes legítimas para denunciar descumprimentos aos tribunais de contas.

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar (art. 73-A da LRF).

Resposta: Certa

(CESPE – Auditor de Controle Externo – Direito – TCE/PA – 2016) É facultada a divulgação de relatório de gestão fiscal em periodicidade semestral por municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes.

É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal (art. 63, II, b, da LRF).

Resposta: Certa

(CESPE – Agente Administrativo – TCE/RO – 2013) O fundo do regime geral de previdência social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, é gerido pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, na forma da lei.

Na LRF:

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

(...)

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Resposta: Errada

(FCC – Analista Legislativo – ALE/SE – 2018) Da legislação orçamentária vigente acerca dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Resumido da Execução Orçamentário (RREO) conclui-se que pequenos municípios podem optar por divulgar o RGF apenas duas vezes por ano.

É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar semestralmente o Relatório de Gestão Fiscal (art. 63, II, b, da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Procurador – MANAUSPREV - 2015) De acordo com o que estabelece a Lei Complementar nº 101/00, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos na referida Lei Complementar para a dívida pública mobiliária e para a concessão de garantias.

Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias (art. 60 da LRF).

Resposta: Certa

(FCC – Procurador – MANAUSPREV - 2015) Na ausência de convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação, os municípios só contribuirão para o custeio de despesa de competência de outros entes da federação, se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual.

Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver, autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; **bem como** convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação (art. 62 da LRF). Esse rol é cumulativo, ou seja, pode-se afirmar que os municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver, simultaneamente, o atendimento de três requisitos: autorização na lei de diretrizes orçamentárias; autorização na lei orçamentária anual; **e convênio, acordo, ajuste ou congêneres** (aqui é obrigatório apenas um deles).

Resposta: Errada

(FCC – Analista de Controle Externo - TCE/GO - 2014) Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, em um cenário de real baixo crescimento do Produto Interno Bruto – PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a 4 trimestres, em taxa apurada pelo IBGE, é correto afirmar que os prazos para redução das despesas com pessoal que estejam ultrapassando os limites fixados na própria Lei de Responsabilidade Fiscal serão duplicados.

Os prazos estabelecidos nos arts. 23 (pessoal), 31 (endividamento) e 70 (prazo exaurido) serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres (art. 66 da LRF).

Resposta: Certa