

*Elaborados com base nos informativos divulgados pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>*

## REPERCUSSÃO GERAL

### DIREITO ADMINISTRATIVO – FUNDAÇÃO PÚBLICA

#### *Art. 19 do ADCT e fundação pública de natureza privada – 3*

A qualificação de uma fundação instituída pelo Estado como sujeita ao regime público ou privado depende (i) do estatuto de sua criação ou autorização e (ii) das atividades por ela prestadas. As atividades de conteúdo econômico e as passíveis de delegação, quando definidas como objetos de dada fundação, ainda que essa seja instituída ou mantida pelo poder público, podem se submeter ao regime jurídico de direito privado.

A estabilidade especial do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>(1)</sup> não se estende aos empregados das fundações públicas de direito privado, aplicando-se tão somente aos servidores das pessoas jurídicas de direito público.

Com essas teses de repercussão geral (Tema 545), o Plenário, por maioria e em conclusão de julgamento, deu provimento a recurso extraordinário para reconhecer a legalidade da demissão sem justa causa do recorrido e afastar a decisão que determinara sua reintegração (Informativo 761).

No caso, o empregado, ora recorrido, ingressou, em 1981, na Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas (FPA), onde permaneceu trabalhando de forma ininterrupta, mesmo após se aposentar espontaneamente em 1995, até ser despedido sem justa causa em 2005. Em virtude disso, pleiteou sua reintegração, que foi negada pelo juízo de primeira instância e por tribunal regional, ambos sob o fundamento de que a aposentadoria espontânea extingiria o contrato de trabalho. Na sequência, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) proveu recurso de revista, para afastar a tese da extinção automática do contrato de trabalho e reconhecer a estabilidade do art. 19 do ADCT.

Inicialmente, o colegiado rememorou entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que a aposentadoria espontânea somente dá causa à ex-

---

1 Elaborado com base nos informativos 946, 947 e 948 do STF

tinção do contrato de trabalho se ocorrer o encerramento da relação empregatícia. No ponto, o acórdão impugnado está de acordo com a orientação jurisprudencial.

Ato contínuo, sublinhou que os objetivos institucionais da recorrente – exploração de atividades de rádio e televisão com objetivos educacionais e culturais – revelam que ela não exerce atividade estatal típica. Tanto no atual regime constitucional quanto no anterior, a exploração dos serviços de telecomunicação pelo Estado poderia se dar diretamente ou por meio de concessão pública. Não se caracteriza serviço público próprio, até porque, apesar da alta relevância social, não implica exercício de poder de polícia, tendente à limitação das liberdades dos cidadãos. Por conseguinte, era plenamente viável a instituição de fundação de natureza privada para a exploração de parte desse complexo comunicacional, na área de rádio e televisão.

A FPA sujeita-se ao regime de direito privado, cuja conformação se assemelha mais à das empresas públicas e das sociedades de economia mista do que à das autarquias. Não foi por outra razão que a lei autorizou a sua instituição e definiu o regime de pessoal como celetista.

O Tribunal asseverou que o aludido dispositivo possui abrangência limitada aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre os quais não se compreendem os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. Além disso, a estabilidade excepcional não se harmoniza com os direitos e deveres previstos na legislação trabalhista, notadamente o regime de proteção definido pelo FGTS, consagrado no art. 7º, III, da Constituição Federal (CF). Assim, o art. 19 do ADCT só se aplica aos servidores de pessoas jurídicas de direito público. Essa dedução é corroborada pelo fato de não haver uma única menção nos autos de que a recorrente tivesse, após a CF de 1988, realizado a transformação dos empregos em cargos públicos, ocupados automaticamente pelos antigos servidores celetistas. A mutação seria imprescindível para a devida adequação do quadro de pessoal da fundação ao texto constitucional.

Portanto, o termo “fundações públicas”, constante do art. 19, deve ser compreendido como fundações autárquicas, sujeitas ao regime jurídico de direito público. O preceito não incide em relação aos empregados das fundações públicas de direito privado. Como o recorrido não se beneficiou da estabilidade, era possível sua demissão sem justa causa, sem incorrer em afronta ao art. 7º, I, da CF<sup>(2)</sup>.

Vencidos os ministros Rosa Weber, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que negaram provimento ao recurso extraordinário. Para eles, a referida estabilidade se aplica aos empregados da FPA que preencherem as condições do art. 19 do ADCT.

<sup>(1)</sup> ADCT: “Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não te-

tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. § 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei. § 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do “caput” deste artigo, exceto se se tratar de servidor. § 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.”

- (2) CF: “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;”

RE 716378/SP, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 1º e 7.8.2019. (RE-716378)

## DIREITO ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

### *Danos causados por agente público: ação de indenização e legitimidade passiva*

A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal (CF)<sup>(1)</sup>, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Com fundamento nessa tese de repercussão geral (Tema 940), o Plenário deu provimento a recurso extraordinário para assentar a ilegitimidade passiva da recorrente.

Na espécie, tratava-se de recurso extraordinário interposto por agente público em face de acórdão no qual o tribunal de origem consignou caber à vítima do dano escolher contra quem propor ação indenizatória.

O colegiado asseverou que o aludido dispositivo constitucional não encerra legitimação concorrente. Assim, a pessoa jurídica de direito público e a de direito privado prestadora de serviços públicos respondem pelos danos causados a terceiros, considerado ato omissivo ou comissivo de seus agentes.

- (1) CF/1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”

RE 1027633/SP, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 14.8.2019. (RE-1027633)

## PLENÁRIO

### DIREITO CONSTITUCIONAL – FINANÇAS PÚBLICAS

#### *Lei de Responsabilidade Fiscal: federalismo e separação de poderes*

O Plenário retomou julgamento conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) e de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em que discutidos dispositivos da Lei Complementar (LC) 101/2000 [Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)].

Nas sessões de 21.8.2019, o Colegiado concluiu o julgamento da ADI 2.261/DF, cujo pedido foi julgado improcedente; e da ADI 2.365/DF, que não foi conhecida. A ADI 2.365/DF foi ajuizada contra o inciso III do art. 20 da LRF<sup>(1)</sup>, sob o fundamento de contrariedade à normatização decorrente das alterações promovidas pela Emenda Constitucional (EC) 25/2000. No ponto, o Plenário evidenciou a inadequação do pleito, uma vez que a EC 25/2000 entrou em vigor em momento posterior ao ajuizamento da ação. Nesse sentido, não cabe analisar a compatibilidade de uma lei anterior com uma EC posterior. A respeito, a jurisprudência da Corte é firme no sentido de que leis anteriores à Constituição Federal (CF) ou a ECs devem ser analisadas sob a ótica da recepção ou por meio de ADPF.

No tocante ao conhecimento das demais ações, o Plenário conheceu parcialmente da ADI 2.238/DF. Quanto ao art. 7º, §§ 2º e 3º, da LRF<sup>(2)</sup>, impugnados em face dos arts. 3º, II; e 4º, da Medida Provisória (MP) 1.980/2000, afirmou que a suposta antinomia entre os preceitos da LRF e os dispositivos da MP haverá de ser resolvida segundo os princípios hermenêuticos aplicáveis, sem nenhuma conotação de natureza constitucional.

Quanto ao art. 15 da LRF<sup>(3)</sup>, também impugnado nessa ADI, frisou ausência de impugnação de todo o complexo normativo necessário. A aplicação do preceito depende da conjugação com outras normas, e só se poderia cogitar da inconstitucionalidade do art. 15 caso as demais também tivessem sido impugnadas.

Apontou, também, o prejuízo parcial da ADI 2.238/DF, relativamente ao art. 30, I, da LRF<sup>(4)</sup>, uma vez que já expirado o prazo da norma de caráter temporário. Pelo mesmo fundamento, declarou o prejuízo parcial quanto ao art. 72 da LRF<sup>(5)</sup>.

Em seguida, o Plenário reconheceu a constitucionalidade da LRF em seu aspecto formal. No ponto, afastou argumentos no sentido de: a) violação do processo legislativo, por suposta emenda do texto da lei sem o posterior retorno à Casa iniciadora; e b) a LRF haver regulamentado apenas parcialmente o art. 163 da CF<sup>(6)</sup>, o que implicaria violação a esse dispositivo e também ao art. 30 da EC 19/1998<sup>(7)</sup>.

Em relação ao primeiro argumento, o Colegiado frisou que a alteração apontada consistiu em deslocar parte dos textos normativos de determinados dispositivos

para outros. Foi uma alteração topográfica, voltada a tornar o texto de mais fácil compreensão, sem desfiguração da mensagem normativa original.

No que se refere ao segundo argumento, aduziu não haver necessidade de a LRF regulamentar todos os aspectos do art. 163 da CF. Os temas desse artigo são variados no que diz respeito às finanças públicas e prescindem de disciplina única.

O Plenário passou, então, à análise da impugnação dos dispositivos da LRF em seu aspecto material.

Inicialmente, verificou que a ofensa ao princípio federativo foi uma característica levantada nas diversas ações em exame, de modo genérico, e diretamente em relação aos arts. 4º, § 2º, II e § 4º<sup>(8)</sup>; 11, parágrafo único<sup>(9)</sup>; 14, II<sup>(10)</sup>; 17, §§ 1º a 7º<sup>(11)</sup>; 24<sup>(12)</sup>; 35<sup>(13)</sup>; e 51<sup>(14)</sup>.

A discussão está na observância à competência constitucional do ente federativo para editar a lei, com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação. Nesse aspecto, frisou que a chave para o êxito federativo está em equilibrar competição e cooperação. É necessário que, no exercício das competências dos entes federativos, se respeite a interdependência.

Afirmou que o exame da constitucionalidade material da LRF deve ser feito tendo em vista o contexto macroeconômico e de estabilização monetária da época, buscando o fortalecimento dos preceitos básicos de convívio no Estado Federal, com a garantia do imprescindível equilíbrio federativo e o respeito à repartição constitucional de competências.

Nesse sentido, afastou a alegada inconstitucionalidade da LRF por suposta ofensa aos princípios e regras federativas. Consignou que cabe ao intérprete priorizar o fortalecimento dos preceitos básicos de convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo. A respeito, a CF estabeleceu os princípios e normas essenciais do sistema tributário nacional e das finanças públicas, e consagrou a necessidade de cada ente federado possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria. Da mesma forma, previu a repartição das competências tributárias de modo a determinar a distribuição de receitas e, por fim, as disposições sobre finanças públicas e assuntos correlatos.

Quanto às normas gerais sobre finanças públicas, o constituinte estabeleceu a competência legislativa da União, que, por meio de lei complementar, disporá sobre finanças públicas; dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; concessão de garantias pelas entidades públicas; emissão e resgate de títulos da dívida pública; fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades dos entes federados.

A previsão de estratégias de harmonização no texto constitucional com a finalidade de garantir o imprescindível equilíbrio federativo, na presente hipótese, também encontra explicação em razões econômicas, que deram ensejo ao denominado Federalismo Fiscal.

O Federalismo Fiscal se dedicou a produzir modelos explicativos das interações estratégicas ocorridas na relação entre os entes federados, analisando os incentivos que determinariam as condutas dos diferentes níveis de governo. Ao lidar com essa plataforma de análise, pautados na lógica da ação coletiva, esses trabalhos lograram identificar diversos efeitos negativos (externalidades) que o comportamento individualista dos entes governamentais poderia produzir para o conjunto da federação.

Um dos tipos de interação mais destrutiva ocorre quando decisões a respeito dos gastos públicos de um ente local são tomadas na esperança de que as suas consequências econômico financeiras sejam posteriormente absorvidas por um nível central de governo, geralmente por meio de ações de resgate. Esse tipo de comportamento é visto como fonte de sérios riscos para o equilíbrio federativo, pois compromete a autonomia financeira recíproca.

As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas intituladas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional.

Foi exatamente o que foi observado no Brasil pouco tempo depois da promulgação da CF/1988, quando a federação brasileira havia sido recentemente capitalizada por preceitos de descentralização. Isso porque, no início da década de 90, em que a inflação era exponencial, os entes federativos trabalhavam com uma dinâmica de ilusão monetária, em que os impactos fiscais das suas decisões eram artificialmente suavizados pela deterioração de valor que a inflação exercia na moeda até o momento da efetiva realização dos gastos. Com a estabilização econômica, lograda pelos êxitos do Plano Real, sucedeu fenômeno que eliminou o hiato antes existente entre os termos nominais e reais das decisões orçamentárias.

No decorrer dos anos 80 e no início dos anos 90, a ausência de governança na gestão fiscal de vários entes da Federação consubstanciava uma das vertentes do desequilíbrio fiscal brasileiro. Nesse período, as receitas advindas da realidade inflacionária constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, conseqüentemente, ocultavam a verdadeira situação fiscal dos entes federativos.

Depois de 1994, em decorrência da estabilização de preços obtida por meio do Plano Real, ocorreu um esgotamento das receitas com imposto inflacionário e, por conseguinte, a situação fiscal dos entes subnacionais passou a se deteriorar rapidamente.

Nesse contexto, os desequilíbrios fiscais estruturais dos entes federativos não podiam mais ser escondidos ou negligenciados. Os déficits estruturais ocultos foram explicitados e as dívidas dos entes subnacionais ganharam contornos explosivos. Tornou-se então premente a necessidade de equacionar os passivos dos entes subnacionais, com imposição simultânea de uma nova forma de governança para a gestão financeira e orçamentária desses entes e a edição legislativa de medidas de macroeconomia destinadas à manutenção do equilíbrio fiscal e monetário do País, logicamente de competência da União. Isso porque patente o interesse geral dessa fórmula legislativa de gestão responsável das finanças públicas.

A LRF foi elaborada exatamente nessa conjuntura, como parte de um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central. Instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outras coisas, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente.

No que se refere ao art. 4º, § 2º, II, e § 4º da LRF, o Plenário decidiu pela sua constitucionalidade. Considerou que não fere a autonomia dos entes subnacionais a necessidade de indicação, no anexo de metas fiscais das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da consistência das metas estabelecidas em conformidade com as premissas e com os objetivos da política nacional.

As capacidades fiscais, numa federação cooperativa, devem ser exercidas com visão de conjunto, para que a realização dos projetos de cada nível de governo caminhe para um desfecho harmônico. Esse é o sentido da norma em questão. Ela não tem a pretensão de reduzir a política estadual e a municipal a uma mímica dos projetos estabelecidos pela União, mas de determinar que a programação das metas fiscais dos entes subnacionais leve em consideração indicadores e parâmetros ínsitos à economia nacional, tais como taxa de juros, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e inflação.

Ao invés de deteriorar qualquer autonomia, a exigência é absolutamente consentânea com as normas da CF e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável.

Em primeiro lugar, porque a administração da política monetária e de câmbio é exclusiva da União (CF, art. 22, VII)<sup>(15)</sup>, e porque o texto constitucional também presume que o desenvolvimento nacional equilibrado, cujo planejamento é de responsabilidade da União (CF, art. 21, IX)<sup>(16)</sup>, deve compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (CF, art. 174, § 1º)<sup>(17)</sup>.

Em segundo plano, não há inconstitucionalidade do art. 4º, § 4º, da LRF. Ao estabelecer que a mensagem de encaminhamento do projeto de LDO deve apresentar, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial,

bem como os parâmetros e as projeções para os seus principais agregados e variáveis, o dispositivo reforçou uma das exigências formais do art. 165, § 2º, da CF<sup>(18)</sup>, que previu que as metas e prioridades da administração pública federal fossem contempladas na própria LDO, e não em uma peça administrativa sem qualquer valor vinculante e impositivo.

São normas complementares e que reforçam essa obrigatoriedade, pois a própria LRF, no *caput* do art. 4º, exige o atendimento ao art. 165, § 2º, da CF.

O Colegiado também concluiu pela constitucionalidade do art. 11, parágrafo único, da LRF.

A CF/1988 consagrou o Sistema Tributário Nacional como a principal diretriz do Direito Tributário. Estabeleceu regras básicas regentes da relação do Estado/Fisco com o particular/contribuinte e definiu as espécies de tributos, as limitações do poder de tributar, a distribuição de competências tributárias e a repartição das receitas tributárias, caracterizando-se, pois, pela rigidez e complexidade.

Ao mesmo tempo em que o legislador constituinte restringiu a liberdade do Congresso Nacional em definir a competência tributária de cada ente federativo (rigidez), descreveu com detalhes as limitações do poder de tributar e a repartição das receitas tributárias (complexidade).

A CF, em regra, não institui tributos, mas sim fixa a repartição de competência entre os diversos entes federativos e permite que os institua com observância ao princípio da reserva legal. A exceção fica a cargo do estabelecimento do imposto extraordinário, feito diretamente pela CF.

No âmbito tributário, portanto, a adoção do modelo federativo pela CF/1988 consagrou a determinação de vários princípios, entre eles a necessidade de cada ente federativo possuir uma esfera de competência tributária que lhe garanta renda própria, para o pleno exercício de suas autonomias política e administrativa.

O texto constitucional previu a repartição das competências tributárias de forma rígida, completa e integral, com duas regras básicas: a) divisão dos tributos em espécie pelos entes federativos; e b) repartição das receitas tributárias pelos entes federativos.

Nesse sentido, não houve qualquer desrespeito aos princípios e regras constitucionais do sistema tributário nacional e da distribuição de receitas, pois a LRF, no *caput* de seu art. 11 – não impugnado –, ao estabelecer como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação, tão somente criou uma vinculação para a própria União: a obrigatoriedade de observância desse requisito, em relação aos impostos, para a realização de transferências voluntárias aos Estados, Municípios e Distrito Federal.



A disciplina legal do parágrafo único do art. 11 da LRF manteve a fiel obediência às duas características constitucionais básicas do Sistema Tributário Nacional – a rigidez na previsão de competência tributária prevista para cada ente federativo e a complexidade na repartição das receitas tributárias. Isso porque não obrigou nenhum dos entes federativos a editar a lei criadora de tributo de sua competência. Também não realizou qualquer alteração no denominado sistema de redistribuição de rendas, que estabelece direito subjetivo do ente federativo beneficiado à participação no produto arrecadado pelos demais (transferências obrigatórias), que, obviamente, só existirá a partir do momento em que o ente federativo competente criar o tributo e ocorrer seu fato impositivo.

A norma legal apenas firmou, como pressuposto para o recebimento de transferências voluntárias da União, o esgotamento das competências tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios no tocante à espécie tributária “impostos”.

Dessa forma, não assiste razão aos requerentes, que impugnaram o parágrafo único do art. 11 da LRF na consideração de que a vedação por ele proposta seria atentatória à norma do art. 160 da CF<sup>(19)</sup>, que veda a retenção de repasse, a Estados, Distrito Federal e Municípios, das rendas por ele titularizadas de acordo com as regras de repartição tributária previstas na CF, o que, efetivamente, não é tratado pelo dispositivo legal. O paradigma invocado, portanto, foi errôneo.

Não obstante, frisou que o dispositivo legal visa impedir que o desequilíbrio fiscal causado pelo excesso de isenções tributárias estaduais/distritais e municipais precise ser compensado pela União. Em outras palavras, pretende-se evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. Busca-se, pois, obstar que alguns entes federativos façam “cortesia com chapéu alheio”, causando transtorno ao equilíbrio econômico financeiro nacional.

O motivo para isso está ancorado não apenas em argumentos jurídicos, como também em evidências históricas levantadas pela economia política. As teorias do Federalismo Fiscal procuram explicar, a partir da análise de diferentes arquiteturas institucionais, como os gastos públicos podem ganhar em eficiência.

Parte desse trabalho pressupõe a identificação de efeitos adversos (externalidades) gerados em determinados modelos de financiamento e a elaboração de propostas de superação. Uma das perplexidades captadas pela Ciência Econômica é pertinente à baixa eficiência dos gastos públicos bancados por transferências intergovernamentais, em relação àqueles sustentados por recursos próprios. Esse fenômeno (efeito *flypaper*) é muito comum na realidade municipal brasileira e causa distorções graves na experiência federativa nacional.

As transferências voluntárias da União, componente importante da receita municipal, desempenham papel significativo no propósito de superação de desigualdades regionais, objetivo fundamental da República.

Nesse aspecto, o parágrafo único do art. 11 da LRF instiga o exercício pleno das competências impositivas dos entes locais e não conflita com a CF, traduzindo, na verdade, um raciocínio de subsidiariedade totalmente consentâneo com o princípio federativo, pois não é saudável para a Federação que determinadas entidades federativas não exerçam suas competências constitucionais tributárias, aguardando compensações não obrigatórias da União. Tal prática sobrecarrega o conjunto de Estados e Municípios e, erroneamente, privilegia o populismo político local.

O Plenário, de igual modo, assentou a constitucionalidade do art. 14, II, da LRF

Inicialmente, considerou que o paradigma constitucional invocado (CF, art. 167, III)<sup>(20)</sup> não dialoga com o dispositivo legal. Afinal, o art. 14 da LRF regula a concessão de benefícios tributários, ou seja, a geração de um gasto indireto, enquanto o art. 167, III, da CF estipula um limite de endividamento específico (captação de recursos por operações de crédito). A ressalva contida no dispositivo constitucional, que possibilita a obtenção de operações de crédito em valor superior às despesas de capital, em nada se relaciona com a concessão de benefícios tributários.

Não obstante, analisou que o art. 14, II, da LRF se propõe a organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

Esse mecanismo reflete uma preocupação, crescente no Brasil, em promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita.

A massiva utilização dessa forma de intervenção estatal na economia tem sido vastamente criticada porque, embora opere efeitos equiparáveis às despesas, com consequências duradouras, tais despesas historicamente são aprovadas em contextos legislativos alheios às deliberações gerais sobre o orçamento, o que elide significativamente as possibilidades de controle parlamentar sobre esse tipo de gasto.

O objetivo principal do art. 14 da LRF, de qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários, é buscado pela agregação de duas condições ao processo de criação desses benefícios: a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e b) uma condição alternativa, secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

O mecanismo incentiva o deslocamento da decisão sobre benefícios tributários para a arena apropriada, que é a da deliberação sobre o orçamento do ano seguinte, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado.

A implementação da condição prevista no art. 14, II, da LRF somente terá lugar quando os novos gastos tributários não puderem ter seu impacto quantificado e avaliado dentro do orçamento.

Nesse aspecto, o art. 14, II, da LRF funciona como uma cláusula de incentivo à conciliação entre as deliberações gerais do processo orçamentário e aquelas relativas à criação de novos benefícios fiscais.

O texto da CF ocupou-se explicitamente desse objetivo e exigiu lei específica para o tratamento do tema, bem como de acomodação das consequências orçamentárias geradas.

É inconteste, portanto, que a CF impõe que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras. O mandamento constitucional aponta que o processo legislativo de benefícios fiscais busque aperfeiçoamento, inclusive em legislação complementar.

Por todas essas razões, não há como extrair qualquer indisposição entre a autonomia dos entes federativos e as medidas compensatórias de aumento de receita, previstas na parte final do art. 14, II, da LRF.

No tocante aos arts. 17, §§ 1º a 7º; e 24, da LRF, o Plenário os declarou constitucionais.

Afastou qualquer ofensa ao princípio federativo, por se tratar meramente de normas de prudência fiscal, voltadas a garantir a estabilidade econômica. São medidas que conferem credibilidade aos compromissos assumidos pelo Estado, estruturando-os com indispensável segurança orçamentária. Além disso, a aplicação dessas normas ao longo do tempo, desde a promulgação da LRF, vem sendo realizada de maneira harmônica e eficaz, propiciando um controle mais completo das finanças públicas.

Em seguida, reconheceu a constitucionalidade dos arts. 35 e 51 da LRF.

À luz do princípio federativo, trata-se de normas de saneamento das contas públicas e de regularidade fiscal. É que o incremento do déficit público dos entes subnacionais não é um fenômeno de consequências localizadas.

Processos de endividamento crescentes afetam a realidade de uma federação como um todo, não só porque podem obstaculizar o desempenho de agendas macroeconômicas titularizadas, mas porque trazem em si um perigo moral sempre latente, que é o de absorção das dívidas locais por toda a federação.

As regras impugnadas não implicam excesso, visto que instituídas para conter um quadro de endividamento que era crônico e cujos impactos sobre a harmonia federativa eram bastante relevantes.

Ato contínuo, o Colegiado ainda decidiu pela constitucionalidade do art. 60 da LRF<sup>(21)</sup>.

O dispositivo prestigia o princípio federativo ao estabelecer que compete ao poder central fixar apenas o limite máximo das operações a que faz referência, cabendo à lei estadual ou municipal definir limites inferiores, conforme suas particularidades.

No que se refere ao art. 9º, § 3º, da LRF<sup>(22)</sup>, o ministro Alexandre de Moraes (relator), votou pela inconstitucionalidade do dispositivo e foi acompanhado pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, bem como pelos ministros Ricardo Lewandowski e Luiz Fux.

Com base no princípio da separação de Poderes, reputou que as garantias constitucionais previstas aos Poderes de Estado, e que se aplicam integralmente ao Ministério Público – entre elas a autonomia financeira – são instrumentos para perpetuidade da divisão independente e harmônica dos Poderes de Estado, e, igualmente, defendem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria perpetuidade do regime democrático.

Os Poderes de Estado, o Ministério Público e a Defensoria Pública têm autogoverno e autonomia financeira, devendo elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com esses limites, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na LDO, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

A análise procedimental do exercício da autonomia financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, portanto, é regida pela existência de três leis de natureza orçamentária, que organizam o sistema brasileiro de contas públicas: o Plano Plurianual (PPA), a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O exercício da plena autonomia financeira pressupõe a participação dos Poderes de Estado, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração das propostas.

Entrando em vigor a LOA, a execução orçamentária compete ao Poder Executivo. Porém, em reforço à autonomia financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário,

do Ministério Público e, mais recentemente, da Defensoria Pública, a CF estabeleceu, em seu art. 168<sup>(23)</sup>, mecanismo automático e obrigatório de repasse orçamentário na modalidade de duodécimos, cujo desrespeito possibilita a intervenção federal e configura crime de responsabilidade.

Trata-se de norma autoaplicável que impede o exercício discricionário do Poder Executivo na transferência de recursos previstos na LOA aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

A execução do orçamento aprovado, entretanto, deve observar os necessários ajustes entre o programado e o efetivamente arrecadado, em respeito ao denominado princípio da flexibilidade.

Dessa maneira, a execução orçamentária deve sempre ser baseada em duas premissas básicas: a) o fiel cumprimento do texto aprovado pelo Poder Legislativo; b) a realização das adequações necessárias em virtude da realidade da receita arrecadada e da despesa realizada durante o exercício financeiro (créditos suplementares e contingenciamento), sem, contudo, efetivar-se verdadeira desnaturalização da peça orçamentária, transformando-a em mera ficção.

Assim, obviamente, a correta execução orçamentária, nos moldes definidos pela LOA, sempre estará sujeita à correspondência entre a previsão e a efetivação de receitas e despesas. Em caso contrário, será necessária a devida flexibilização, mesmo que o montante esteja previsto na dotação legal e incluído no valor da programação financeira. Essa adequação tornou-se impositiva pelo art. 9º da LRF.

Trata-se de autonomia financeira com responsabilidade fiscal. Nesse sentido, a CF sujeita os gestores no âmbito dos Poderes e do Ministério Público a inúmeros controles internos e externos, bem como à responsabilização no âmbito penal, civil e administrativo no caso de descumprimento da LRF.

Especificamente, em relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, nos termos da EC 45/2004, compete, respectivamente, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) o controle de suas atuações administrativas e financeiras.

Ressaltou, entretanto, que eventual descumprimento das normas de responsabilidade fiscal pelos gestores judiciários e do Ministério Público permitirá, além da responsabilização civil, penal e por improbidade, também a disciplinar, a partir, inclusive, de encaminhamento pelo próprio chefe do Executivo de representação ao CNJ e CNMP, sem prejuízo das ações judiciais cabíveis e da atuação dos Tribunais de Contas.

A norma do § 3º do referido art. 9º da LRF não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos fixado constitucionalmente para assegurar o exercício

responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública. Ao estabelecer inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo, permitiu que, unilateralmente, restringisse os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias no caso daqueles Poderes e instituições não promovêrem a limitação no prazo previsto no *caput*.

Em divergência, os ministros Dias Toffoli (Presidente), Edson Fachin, Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Marco Aurélio votaram pela interpretação do art. 9º, § 3º, da LRF, conforme a CF, para admitir a limitação orçamentária por parte do Executivo, desde que feita de forma linear (para todos os Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública), na proporção dos respectivos orçamentos, com disponibilização de acesso aos dados relativos à arrecadação e à justificativa de sua frustração, para que seja possível realizar a adequação orçamentária dentro desses limites.

Entenderam que o art. 168 da CF consubstancia uma obrigação ao ente que concentra a arrecadação e que faz cumprir, na distribuição das receitas, a LOA.

Assim, a limitação dos valores financeiros pelo Executivo, na forma do § 3º do art. 9º da LRF, deve se dar no limite do orçamento realizado no ente federativo respectivo, observada a exigência de desconto linear e uniforme da receita corrente líquida prevista na LOA, com a possibilidade de arrestos nas contas do ente federativo respectivo no caso de desrespeito à regra do art. 168 da CF.

Consideraram que essa solução impede uma preponderância do Executivo, mas, ao mesmo tempo, evita que seja o único Poder ou ente autônomo a arcar com a total frustração de receita.

No ponto, deliberou-se aguardar o voto de desempate do ministro Celso de Mello.

Prosseguindo no julgamento, o Plenário, por maioria, reputou constitucional o art. 20 da LRF<sup>(24)</sup>, o qual estabelece limites de despesas com pessoal, com previsão de subtetos, escalonados por poder e por órgão constitucionalmente autônomo.

Editou-se uma lei nacional que vale para todos os Poderes no âmbito dos três entes federativos. A definição de um teto de gastos particularizado, conforme os respectivos poderes ou órgãos afetados, não representou uma intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, nem em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos. Ao contrário, consagrou o necessário equacionamento das exigências constitucionais definidas nos arts. 167, X e 169, da CF<sup>(25)</sup>, e no art. 38 do ADCT<sup>(26)</sup>.

Não procede, ademais, o argumento de arbitrariedade ou falta de razoabilidade na definição dos percentuais estabelecidos. Os tetos têm, como parâmetro, a mé-

dia de gastos, nos últimos cinco anos, de cada um dos Poderes, nos três níveis da Federação, com a previsão de um crescimento, não só vegetativo, como de pessoal.

De igual modo, equivocada o entendimento de que a autonomia do Ministério Público da União (MPU) teria sido afetada pela estipulação de limite diferenciado para gastos com pessoal na esfera do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O dispositivo impugnado garante a plena autonomia financeira do MPDFT sem sobrecarregar o percentual destinado ao MPU. Apesar de o MPDFT constituir um dos ramos do MPU, a CF lhe deu tratamento específico e semelhante aos ministérios públicos estaduais. Ocorre que há peculiaridades do MPDFT que lhe justificam a destinação de um percentual diferenciado. Este, no entanto, é pago pelo governo federal, por ser de responsabilidade da União a manutenção do MPDFT.

Vencidos os ministros Edson Fachin e Rosa Weber, apenas no tocante à alínea “d” do inciso I do art. 20 do diploma legal. Segundo eles, o MPDFT está abrangido pelo limite de gastos com pessoal do MPU previsto nesse dispositivo.

O Colegiado, também por maioria, julgou procedentes os pedidos formulados no que se refere aos arts. 56, *caput*, e 57, *caput*, da lei impugnada<sup>(27)</sup>.

Os dispositivos impugnados se desvirtuam do modelo de controle de contas instituído pela CF. O Tribunal de Contas não se limita a oferecer um parecer prévio, mas julga as contas individuais de cada Poder e do Ministério Público.

Vencido o ministro Marco Aurélio, que deu interpretação conforme ao *caput* do art. 56 para conferir o entendimento segundo o qual as contas submetidas ao Congresso são as contas do Executivo e não as contas do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Poder Legislativo. O ministro Marco Aurélio ainda julgou improcedentes as ações quanto ao *caput* do art. 57.

Por outro lado, o Tribunal julgou improcedente a alegada inconstitucionalidade do § 2º do art. 56 da LRF<sup>(28)</sup>, o qual determina que o parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido pela comissão mista permanente ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

Não há nessa disposição qualquer subtração da competência dos Tribunais de Contas para julgar suas próprias contas.

Após, o Plenário declarou a constitucionalidade do art. 59, *caput*, e § 1º<sup>(29)</sup>, da lei impugnada.

Considerou que as normas apenas concretizam a previsão contida nos arts. 70, 71, 163 e 169, *caput*, da CF<sup>(30)</sup>. Trata-se de um mecanismo possível de freios e contrapesos.

A Corte também julgou improcedente a apontada inconstitucionalidade do art. 7º, *caput*, e seu § 1º, da LRF<sup>(31)</sup>.

Asseverou inexistir qualquer violação da regra do art. 167, VII<sup>(32)</sup>, da CF, tendo por pano de fundo as atividades-fim do Banco Central do Brasil (BCB).

A norma não trata de despesas de funcionalismo ou de custeio do BCB. Essas são registradas no orçamento geral da União como as de outra autarquia, a teor do art. 5º, § 6º, da própria LRF<sup>(33)</sup>.

O que justifica a transmissão de resultados do BCB diretamente para o Tesouro Nacional não são essas despesas, mas as decorrentes da atuação institucional dessa autarquia especial na sua atividade-fim, que corresponde à execução das políticas monetária e cambial, nos termos do art. 164 da CF<sup>(34)</sup>.

O BCB provê e controla o meio circulante, compra e vende divisas no mercado. Períodos de desvalorização da moeda brasileira geram resultados operacionais negativos, prejuízos. A natureza das operações de política monetária e cambial e a necessidade de conferir ao BCB autoridade suficiente para executá-las as torna menos previsíveis do ponto de vista orçamentário, impondo-se um regime diferenciado de registro. Por isso, não há como estimar, em princípio, os lucros ou prejuízos do BCB diante da volatilidade, por sua própria natureza, do meio em que ele opera.

Ato contínuo, o Colegiado tornou definitiva a interpretação conforme concedida ao art. 12, § 2º<sup>(35)</sup>, na medida cautelar. O dispositivo instituiu limitação correspondente ao montante das despesas de capital, considerada a receita decorrente de operações de crédito público. Assentou que a norma não pode vedar, de forma absoluta, operação de crédito. Ao dar concretude à regra que equilibra endividamento e investimento, ressaltou da proibição as operações autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (CF art. 167, III). Isso reforça o mandamento constitucional do equilíbrio orçamentário, uma vez que os créditos adicionais somente poderão ser abertos durante a execução do orçamento.

Noutro passo, não vislumbrou inconstitucionalidade no art. 18, *caput* e § 1º<sup>(36)</sup>, do ato normativo adversado. O § 1º pretende impedir eventuais fraudes, determina que sejam contabilizados, como despesa de pessoal, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, obviamente desde que lícitos. O Administrador não pode utilizar a terceirização com o intuito de evitar o teto de gastos com o funcionalismo.

É incabível, no momento, a discussão sobre a constitucionalidade ou não da terceirização de mão de obra. Se, no futuro, o STF vier a decidir não ser admissível a terceirização em alguma hipótese, o contrato não mais existirá e, assim, não haverá necessidade de sua contabilização.



O Plenário manteve a interpretação conforme dada ao art. 21, II<sup>(37)</sup>, no deferimento da cautelar. O dispositivo estabelece ser nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. No ponto, assinalou que o limite legal deve ser previsto em lei complementar, como determina o art. 169, *caput*, da CF.

Ao reconhecer a constitucionalidade material dos arts. 26, § 1º; 28, § 2º; 29, I e § 2º; e 39 da LRF<sup>(38)</sup>, a Corte esclareceu que os argumentos do requerente, por serem os mesmos, foram devidamente tratados quando da rejeição da inconstitucionalidade formal.

Além disso, consignou a constitucionalidade do art. 68, *caput*, da LRF<sup>(39)</sup>, que cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do mencionado regime geral. O preceito é compatível com o disposto no art. 250 da CF, pois este último não excluiu a possibilidade de o fundo ser integrado por outros recursos.

Ademais, é constitucional sua criação por lei complementar. Segundo precedentes do STF, matéria destinada a lei ordinária pode constar de lei complementar, até porque o quórum qualificado da lei complementar, de maioria absoluta, supre o quórum da lei ordinária, de maioria simples. Logo, não houve vício no processo legislativo. Evidentemente, eventual revogação ou alteração do art. 68 poderá ser realizada por lei ordinária.

Por fim, o ministro Alexandre de Moraes julgou improcedente o pedido no tocante ao art. 23, §§ 1º e 2º, da LRF<sup>(40)</sup>, no que foi acompanhado pelos ministros Roberto Barroso e Gilmar Mendes.

De acordo com o relator, a LRF criou uma fórmula intermediária menos severa do que aquela prevista pela CF. Não seria razoável afastar a possibilidade de temporariamente o servidor público estável ter relativizada sua irredutibilidade de vencimentos, com diminuição proporcional às horas trabalhadas, com a finalidade de preservar seu cargo e a própria estabilidade.

A temporariedade da medida destinada a auxiliar o ajuste fiscal e a recuperação das finanças públicas, a proporcionalidade da redução remuneratória com a conseqüente diminuição das horas trabalhadas e a finalidade maior de preservação do cargo, com a manutenção da estabilidade do servidor, estão em absoluta consonância com o princípio da razoabilidade e da eficiência. Isso porque, ao se preservar o interesse maior do servidor na manutenção de seu cargo, também se evita a cessação da prestação de eventuais serviços públicos. Essa medida intermediária, excepcional e temporária, visa proteger o interesse público. Evita a extinção dos cargos estáveis, a sua recriação nos anos seguintes, a necessidade posterior de

novos concursos públicos para a reposição dos servidores e a perda da experiência acumulada dos servidores estáveis.

Concluiu que não se trata do confronto entre manter ou não, de maneira absoluta, a irredutibilidade de vencimentos do servidor público estável, mas sim de uma importante previsão legislativa que pretende manter a estabilidade do servidor e a existência de seu cargo, mediante a redução proporcional e temporária de seus vencimentos e horas trabalhadas para onerar o mínimo possível e, temporariamente, tanto o próprio servidor quanto a sociedade, por meio da continuidade do serviço público.

Em divergência, o ministro Edson Fachin votou pela procedência do pedido tão somente para declarar, parcialmente, a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do art. 23, § 1º, da LRF, de modo a obstar interpretação segundo a qual é possível reduzir valores de função ou cargo que estiver provido. Quanto ao § 2º do art. 23, declarou a sua inconstitucionalidade, ratificando a medida cautelar nesse ponto.

Acompanharam essas conclusões os ministros Rosa Weber, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux e Marco Aurélio. A ministra Cármen Lúcia divergiu do ministro Edson Fachin apenas na parte relativa à locução “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”.

Para o ministro Edson Fachin, a jurisprudência do STF obsta qualquer forma de interpretação diversa daquela conferida em sede de medida cautelar: a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da CF está limitada às providências nele indicadas, o que não observado pela Lei de Responsabilidade em afronta ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.

Não cabe, dessa forma, flexibilizar mandamento constitucional para gerar alternativas menos onerosas do ponto de vista político.

O art. 37, XV, da CF<sup>(41)</sup> impossibilita que a retenção salarial seja utilizada como meio de redução de gastos com pessoal com o objetivo de adequação aos limites legais ou constitucionais de despesa. Além disso, a diretriz jurisprudencial é assente não apenas da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores, mas também daqueles que não possuem vínculo efetivo com a Administração Pública.

Citou, no ponto, a orientação fixada nos seguintes precedentes: RE 836.198 AgR, ADI 2.075, ARE 660.010 (Tema 514 da repercussão geral), MS 24.580, e RE 599.411.

Portanto, a ordem constitucional, que deve ser cumprida, preconiza, como primeira solução a ser adotada, em caso de descontrole nos limites de gastos com pessoal, o que está no inciso I do § 3º do art. 169 – redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.

Por sua vez, o Presidente, em relação ao § 1º do art. 23, acompanhou o relator. Entretanto, quanto ao § 2º, julgou parcialmente procedente a ação para fixar interpretação conforme no sentido de que o § 2º do art. 23 da LRF deve observar a gradação constitucional estabelecida no art. 169, § 3º, da CF, de modo que somente será passível de aplicação quando já adotadas as medidas exigidas pelo art. 169, § 3º, I, da CF. A utilização da faculdade nele prevista se fará, primeiramente, aos servidores não estáveis e, somente se persistir a necessidade de adequação ao limite com despesas de pessoal, a faculdade se apresentará relativamente ao servidor estável.

Em seguida, o julgamento foi suspenso.

- (1) LRF: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III – na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”
- (2) LRF: “Art. 7º. 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. (...) § 2º 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. § 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil 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 União.”
- (3) LRF: “Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.”
- (4) LRF: “Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: I – Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;”
- (5) LRF: “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.”
- (6) CF/1988: “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades públicas controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”
- (7) EC 19/1998: “Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.”

- (8) LRF: “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 2º O Anexo conterá, ainda: II – demonstrativo das metas anuais, ins- truído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; (...) § 4º A mensa- gem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”
- (9) LRF: “Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a ins- tituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.”
- (10) LRF: “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (...) II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período men- cionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”
- (11) LRF: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A com- provação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.”
- (12) LRF: “Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17. § 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. § 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

- (13) LRF: “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 Excetuam-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 - refinar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente. § 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.”
- (14) LRF: “Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público. § 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos: I – Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril; II - Estados, até trinta e um de maio. § 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.”
- (15) CF/1988: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;”
- (16) CF/1988: “Art. 21. Compete à União: (...) IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;”
- (17) CF/1988: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”
- (18) CF/1988: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (...) § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”
- (19) CF/1988: “Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.”
- (20) CF/1988: “Art. 167. São vedados: (...) III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”
- (21) 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.”

- (22) LRF: “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...) § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”
- (23) CF/1988: “Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.”
- (24) LRF: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III – na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I – o Ministério Público; II – no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III – no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º. § 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.”
- (25) CF/1988: “Art. 167. São vedados: ... X – 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 Municípios. Art. 169. A despesa com pessoal

ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. § 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; II – exoneração dos servidores não estáveis. § 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. § 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço. § 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos. § 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.”

- (26) ADCT: “Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.”
- (27) LRF: “Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas. Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.”
- (28) LRF: “Art. 56 (...) § 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.”
- (29) LRF: “Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (...) § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:”
- (30) CF/1988: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente



da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V – fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI – representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

(31) LRF: “Art. 7º 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. § 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.”

(32) CF/1988: “Art. 167. São vedados: (...) VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;”

(33) LRF: “Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: (...) § 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.”

(34) CF/1988: “Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central. § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituí-



ção financeira. § 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros. § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.”

- (35) LRF: “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (...) § 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.”
- (36) LRF: “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’.”
- (37) LRF: “Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: (...) II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.”
- (38) LRF: “ Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. § 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil. Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário. (...) § 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias. 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. 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 – 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; III – concessão de garantia. § 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. § 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinar 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.”

<sup>(39)</sup> 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.”

<sup>(40)</sup> LRF: “Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.”

<sup>(41)</sup> CF/1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

ADI 2.238/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.238)

ADI 2.241/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.241)

ADI 2.250/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.250)

ADI 2.256/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.256)

ADI 2.261/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.261)

ADI 2.324/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.324)

ADI 2.365/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADI-2.365)

ADPF 24/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 21 e 22.8.2019.  
(ADPF-24)