



Enap

# Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF)

Módulo

## 2 Receita, Despesa e Transferências Voluntárias



## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### **Presidente**

Diogo Godinho Ramos Costa

### **Diretor de Desenvolvimento Profissional**

Paulo Marques

### **Coordenador-Geral de Educação a Distância**

Carlos Eduardo dos Santos

### **Equipe Responsável**

Guilherme Mansur (Conteudista, 2020).

Jader de Sousa Nunes (Desenho Instrucional, 2020)

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenação Web, 2020)

Paulo Ivan Rodrigues Vega Junior (Revisão de texto, 2020)

Ana Paula Medeiros Araújo (Direção e produção gráfica, 2020)

Yan Almeida (Implementação Moodle, 2020)

Ana Carla Gualberto Cardoso (Diagramação, 2020)

**Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.**

**Curso produzido em Brasília, 2020.**

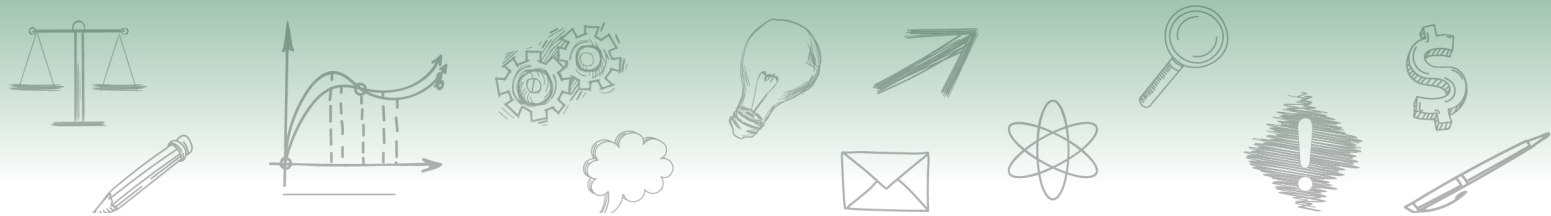


Enap, 2020

### **Enap Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Educação Continuada

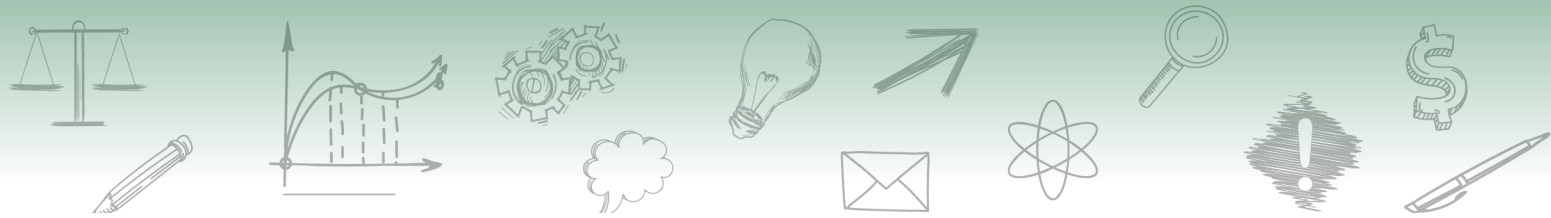
SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



# Sumário

<b>Unidade 1: Receita Pública .....</b>	<b>5</b>
1.1. Dispositivos relacionados à efetiva previsão, arrecadação e publicidade da receita pública .....	5
1.2. Isenção de tributos e renúncia de receita.....	6
1.3. A “Regra de Ouro” .....	6
<b>Unidade 2: Despesa Pública.....</b>	<b>7</b>
2.1. Regras para criação, expansão ou aperfeiçoamento do gasto governamental.....	7
2.2. Despesas referentes a pessoal e seguridade social .....	8
2.3. Mecanismos de correção no descontrole das despesas com pessoal .....	10
<b>Unidade 3: Transferências Voluntárias e Recursos ao Setor Privado</b>	<b>11</b>
3.1. Transferências voluntárias entre os entes federados.....	11
3.2. Destinação de recursos públicos ao setor privado.....	12
<b>Referências.....</b>	<b>13</b>





## Módulo

# 2 Receita, Despesa e Transferências Voluntárias

## Unidade 1: Receita Pública

### Objetivo de aprendizagem:

Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar os dispositivos da LRF relacionados à efetiva previsão, arrecadação e publicidade da receita pública.

### 1.1. Dispositivos relacionados à efetiva previsão, arrecadação e publicidade da receita pública

As principais receitas públicas advêm da cobrança de tributos à população e às empresas. A LRF estabelece dispositivos relacionados à efetiva previsão, arrecadação e publicidade de tais receitas, cujos requisitos são necessários à responsabilidade na gestão fiscal.

Esses dispositivos estabelecem que a instituição, previsão e arrecadação de todos os tributos pelo ente da federação são preponderantes para a responsabilidade na gestão fiscal. Além disso, no tocante às receitas:

### DESTAQUE

- São vedadas as transferências voluntárias para aqueles que não instituem e efetivamente arrecadam os tributos de sua competência.
- As previsões de receita serão acompanhadas de: demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, projeção para os dois anos seguintes àquele a que se referirem e metodologia de cálculo e premissas utilizadas.
- Na previsão de receita, calculam-se as receitas de operações de crédito contraídas para financiar despesas de capital. Nesse caso, as receitas de operações de crédito não poderão ser superiores às despesas de capital.
- Haverá metas bimestrais de arrecadação, medidas de combate à evasão e à sonegação, cobrança da dívida ativa e controle da evolução do montante de crédito tributário cobrado.



O descumprimento desses dispositivos terá como consequência a imediata suspensão das transferências voluntárias ao ente público que se mostrar negligente nessa questão.

## 1.2. Isenção de tributos e renúncia de receita

A LRF também aborda as normas relativas aos cuidados que se deve ter com as renúncias fiscais. Nesse sentido, a lei procurou dificultar a renúncia de receita, garantindo, assim, maior nível de arrecadação, eliminando a pressão dos contribuintes que visam obter benefícios fiscais sobre o Executivo e impondo restrições à guerra fiscal entre municípios.

Nesse sentido, a norma estipula que a concessão ou ampliação de incentivo (Renúncia de Receitas) deve estar prevista na LDO, além de:

### DESTAQUE

- Ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciou sua vigência e nos dois seguintes.
- Prever que a renúncia de receita não afetará o cumprimento das Metas Fiscais.
- Prever medidas compensadoras nos exercícios seguintes.

## 1.3. A “Regra de Ouro”

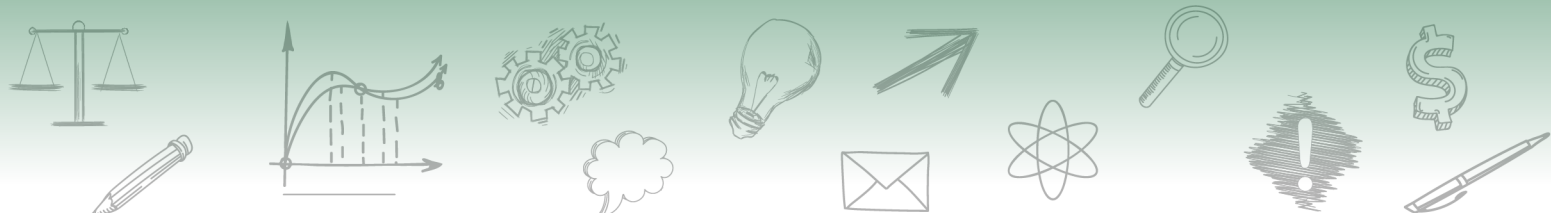
### DESTAQUE

A “Regra de Ouro” do Orçamento está prevista na Constituição Federal e é um mecanismo que proíbe o governo de fazer dívidas para pagar despesas correntes, como salários, benefícios de aposentadoria, contas de luz e outros custeios da máquina pública.

A LRF reforçou as premissas da “Regra de Ouro” a partir de dispositivos específicos. Ela inclui o atendimento à “Regra de Ouro” como uma das condições para que entes da federação possam formalizar seus pleitos, perante o Ministério da Fazenda, com vistas à realização de operações de crédito.

Assim, a LRF impôs a obrigatoriedade de constituição de reserva específica na Lei Orçamentária para o exercício seguinte, caso a “Regra de Ouro” não seja atendida no montante equivalente ao excesso identificado.

E, além disso, a referida Lei definiu que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre do exercício deve ser acompanhado de demonstrativo do atendimento da “Regra de Ouro”.



É válido salientar que, quando a Regra de Ouro é descumprida, os gestores e o presidente da República ficam sujeitos a serem enquadrados em crime de responsabilidade.

## SAIBA MAIS

Este [Painel da “Regra de Ouro”](#) permite acompanhar, com dados atualizados, o cumprimento da “Regra de Ouro” pelo governo federal.

### Unidade 2: Despesa Pública

#### **Objetivo de aprendizagem:**

Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar os dispositivos da LRF relacionados à efetiva previsão, arrecadação e publicidade da receita pública.

#### 2.1. Regras para criação, expansão ou aperfeiçoamento do gasto governamental

A LRF prevê critérios a serem observados para a criação e expansão da despesa pública, além de dispositivos referentes às despesas de caráter continuado e às despesas com pessoal e seguridade social.

#### **DESTAQUE**

A criação, a expansão ou a implementação de despesa de caráter continuado só será possível mediante acompanhamento de:

- Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.
- Declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Segundo a LRF, considera-se:

##### **Adequada com a lei orçamentária anual**

A despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.



### Compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias

A despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

## DESTAQUE

A LRF também instituiu o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado como sendo 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.

Para a execução dessas despesas, o ente federativo fica obrigado a adotar um conjunto de medidas preventivas a fim de não comprometer o equilíbrio fiscal, tais como demonstrar a origem dos recursos para seu custeio e comprovar que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais.

As exceções à apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro ocorrem quando a despesa for destinada ao serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal.

## 2.2. Despesas referentes a pessoal e seguridade social

A despesa com pessoal é 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.

## DESTAQUE

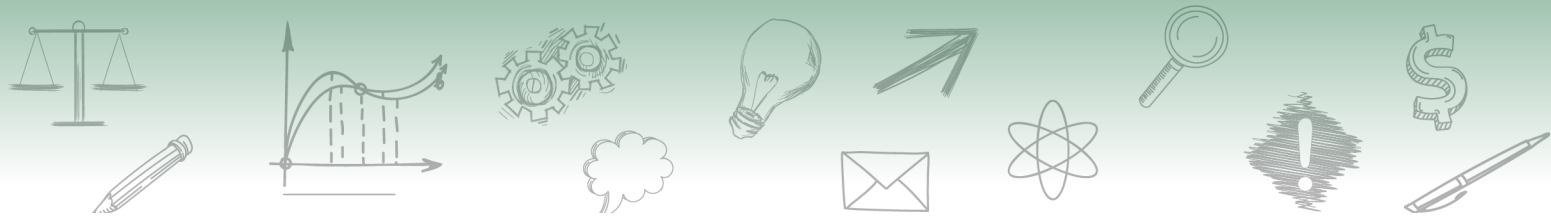
ASegundo a LRF, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento).
- II - Estados: 60% (sessenta por cento).
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Excluem-se da despesa total de pessoal:

- Indenização por demissão de servidores ou empregados.





- Incentivo à demissão voluntária.
- Despesa para a convocação extraordinária do Congresso Nacional, em caso de urgência ou interesse público relevante.
- Despesa decorrente de decisão judicial e de competência anterior.
- Despesa com pessoal, do Distrito Federal e dos estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União.
- Despesa com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
  - o Da arrecadação de contribuições dos segurados.
  - o Da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal.
  - o Das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

No que tange aos limites individualizados por ente público, a seguinte tabela explicita até quanto cada órgão poderá gastar de seu orçamento com pessoal:

<b>FEDERAL</b>	<b>PERCENTUAIS %</b>
Legislativo, inclusive Tribunal de Contas da União .....	2,5
Judiciário .....	6
Executivo .....	40,9
Ministério Público da União .....	0,6
<b>TOTAL .....</b>	<b>50</b>
<b>ESTADUAL</b>	
Legislativo, inclusive Tribunal de Contas do Estado .....	3
Judiciário .....	6
Executivo .....	49
Ministério Público do Estado .....	2
<b>TOTAL .....</b>	<b>60</b>
<b>MUNICIPAL</b>	
Legislativo, inclusive Tribunal de Contas do Município .....	6
Executivo .....	54
<b>TOTAL .....</b>	<b>60</b>



## 2.3. Mecanismos de correção no descontrole das despesas com pessoal

Segundo a LRF, é tornado nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal, que não respeite o limite estabelecido e que não atenda aos requisitos legais.

### DESTAQUE

Para isso, a verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre, e, caso constatado que a despesa total com pessoal excede a 95% do total permitido, fica vedado ao ente federativo:

I - Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual.

II - Criação de cargo, emprego ou função.

III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa.

IV - Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

V - Contratação de hora extra, salvo no caso da convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante.

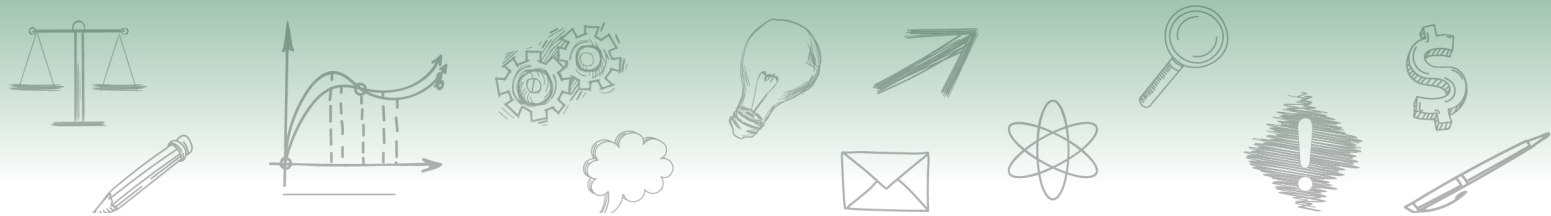
Se a despesa total com pessoal ultrapassar os limites previstos pela Lei, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo, pelo menos, um terço no primeiro deles.

### DESTAQUE

A forma como os entes federativos reduzirão as despesas são as seguintes:

- Redução em, pelo menos, vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança.
- Exoneração dos servidores não estáveis.

Ainda, segundo a LRF, se as medidas anteriores não forem suficientes para assegurar o cumprimento Lei, o servidor estável poderá perder o cargo.



Vale ressaltar que os contratos de terceirização que visem a substituição de servidores também são contabilizados como despesa de pessoal.

A LRF prevê ainda que caso o órgão ou poder não alcance a redução das despesas com pessoal no prazo estabelecido, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia direta ou indireta de outro ente, nem contratar operações de crédito.

## Unidade 3: Transferências Voluntárias e Recursos ao Setor Privado

### Objetivo de aprendizagem:

Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar os dispositivos legais relacionados às transferências voluntárias entre os entes federativos.

### 3.1. Transferências voluntárias entre os entes federados

A LRF estabeleceu uma nova forma de relação ou cooperação entre os entes federativos trazendo o instituto da transferência voluntária.

#### DESTAQUE

Por transferência voluntária, entende-se a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Para a realização da transferência voluntária, é preciso:

- Existir dotação orçamentária específica.
- Que se cumpram as disposições da LDO sobre a matéria.
- Comprovação pelo beneficiário de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, assim como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos.
- Que o beneficiário demonstre o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde, a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal.



- ❑ Previsão orçamentária de contrapartida que não pode ser destinada ao pagamento de despesa de pessoal.

## DESTAQUE

Vale assinalar que não se aplica a sanção de suspensão de transferência voluntária quando esta for relativa à ações de educação, saúde e assistência social.

### 3.2. Destinação de recursos públicos ao setor privado

A LRF também disciplinou e restringiu as transferências de recursos públicos para o setor privado.

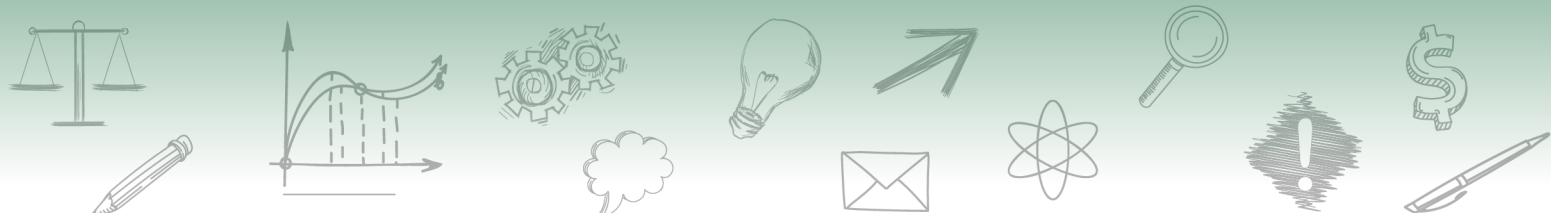
## DESTAQUE

Segundo a LRF, a destinação de recursos para cobrir, direta ou indiretamente, necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas ocorrerá tão somente se:

- Autorizada por lei específica.
- Atendidas as condições estabelecidas na LDO.
- Estiver prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

O artigo 28 da LRF também proibiu expressamente a destinação de recursos públicos a instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN), ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

O objetivo foi impedir o que ocorreu na década de 90 com o PROER (O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), que destinou bilhões de reais a bancos privados. A LRF estabelece que somente será possível empregar recursos públicos nessas instituições mediante lei autorizativa específica.



## Referências

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). **Diário Oficial da União**. Publicado em 05/10/1988.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016](#), alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Emenda Constitucional nº 19](#), de 4 de junho de 1998, modificou o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000](#), estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Lei Federal nº 9.995, de 25 de julho de 2000](#). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências. Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2001. **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Nota Técnica nº 23, de maio de 2017. Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no Processo Orçamentário](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**.

BRASIL. [Estudo Técnico nº 26, 22 de dezembro de 2016. Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**.

BRASIL. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). [Resolução nº 03, de 26 de agosto de 2019. Estimativas Populacionais para os Municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 01.07.2019](#). **Diário Oficial da União**.

BRASIL. [Artigos - Responsabilidade Fiscal e Dívida Pública Federal](#). **Secretaria do Tesouro Nacional (STN)**.

CRUZ, Flávio da. (Coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2000.

CRUZ NETO, Nilo. [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 2010.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**.



Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. DEBUS, Ilvo. [Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2001.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2015, v.1, 1136p.

PERNAMBUCO. Infosocial nº 069//2015. [Limite Prudencial de Despesa de Pessoal](#).

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Financeiro**. Doutrina, jurisprudência e questões de concursos. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

LAPORTA, Taís. ALVARENGA, Darlan. [Um Teto para os Gastos Públicos](#). **Portal de Notícias G1 - Economia**. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospublicos/>. Acesso em: 25 jun. 2020.

RIBAS, Paulo Henrique. GELBECKE, Daniel Barreto. OLIVEIRA, Ester dos Santos. [Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), 2012, v.1, 144p.

SILVA, Daniel Salgueiro da. **LRF Fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, 2001.

VOLPE, Ricardo. [Emenda Constitucional nº 095: as diversas interpretações](#). **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados**.