



Enap

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

Módulo

1 Contexto e Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)



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

Unidade 1: Contextualização da Lei de Responsabilidade Fiscal 5

1.1 Contexto político, econômico e institucional do país antes da LRF 5

1.2. Modelos internacionais de responsabilidade fiscal e imposições normativas para o Brasil..... 7

Unidade 2: Aplicabilidade, Fundamentos Legais, Objeto e Objetivos da LRF..... 9

2.1. Fundamentos legais e aplicabilidade da LRF..... 9

2.2. Objeto e objetivos da LRF 9

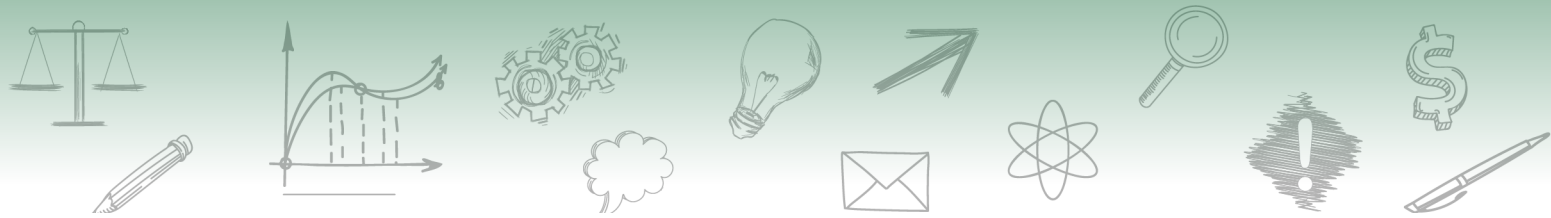
Unidade 3: Dispositivos da LRF que aprimoraram o processo orçamentário 11

3.1. Dispositivos agregados à LDO pelos anexos da LRF 11

3.2. Dispositivos agregados à LOA pelos anexos da LRF..... 12

Referências..... 13





Módulo

1 Contexto e Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Unidade 1: Contextualização da Lei de Responsabilidade Fiscal

Objetivo de aprendizagem:

Ao final dessa unidade, você será capaz de compreender os fatores determinantes para a inauguração de um novo regime fiscal brasileiro após a redemocratização.

1.1 Contexto político, econômico e institucional do país antes da LRF

Do ponto de vista político e institucional, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo restabelecimento da democracia, após 24 anos sob um regime militar, com a promulgação da Carta Magna em 1988. Isso caracteriza o Brasil como uma democracia jovem em comparação a outras nações.

Do ponto de vista econômico, as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela busca da estabilização monetária, do controle inflacionário e da abertura ao mercado internacional.

Neste período, existiram sete planos econômicos (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor, Collor II, Real) em oito anos (1986-1994) e, em meados da década de 1980, a inflação chegava à incrível marca de 82% ao mês.

A estabilidade econômica só foi alcançada com a implementação do Plano Real em 1994. Mesmo assim, a década de 1990 foi marcada pela aceleração da abertura externa e pela crise financeira dos estados-membros e dos bancos estaduais e privados, todos socorridos pelo Governo Federal a partir de programas específicos.

Na seara internacional, três grandes crises – a do México em 1994, a da Ásia, em 1997 e a da Rússia em 1998 – impactaram sobremaneira a economia nacional. A formação de blocos econômicos e a acelerada movimentação de recursos a partir dos mercados de capital deram ares à atual globalização econômica.



Diante deste contexto e na busca de desenvolver sua economia, o Brasil passa a firmar acordos com blocos econômicos, fundos e bancos internacionais a fim de se inserir no mercado internacional tanto para fazer negócios quanto para captar recursos.

Entretanto, a falta de planejamento e transparência governamental, a fragilidade institucional com que se geria a Administração Pública, resultaram em ineficiência, deterioração das contas públicas e dezenas de escândalos de corrupção que impediram o Brasil de se inserir como um ator relevante no mercado internacional à época.

DESTAQUE

Nesse cenário desafiador, o país se viu obrigado a adotar um conjunto de medidas para conter os desmandos na gestão do patrimônio público, equilibrar e dar transparência às contas públicas. Entre essas medidas, estava a promulgação da Lei Complementar Federal nº 101, de 05 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

SAIBA MAIS

O que foram o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)?

O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária ou PROES foi o principal programa de privatização do setor bancário realizado no Brasil. Foram criadas, com o PROES, duas linhas de crédito voltadas à renegociação dos passivos dos bancos estaduais, condicionadas à medidas na Administração e no controle acionário.

A primeira previa um financiamento de 100% do total das dívidas caso o banco estadual fosse privatizado, transformado em agência de fomento ou extinto. A segunda linha de crédito previa um financiamento de 50% do total das dívidas caso o Estado optasse pelo saneamento de sua instituição financeira.

A execução do programa pode ser dividida em três etapas: a primeira envolveria discussões preliminares entre o Banco Central e diretores dos bancos estaduais, a fim de definir a opção entre as alternativas de privatização, transformação em agência de fomento, extinção ou saneamento; a etapa seguinte consistia no levantamento da situação dos bancos estaduais pela área de fiscalização do Banco Central; a terceira etapa, por fim, incluiria a formalização de adesão ao PROES, envolvendo a elaboração de contratos e seu encaminhamento para a aprovação do Senado Federal.



Para saber mais sobre o assunto, leia o artigo [O PROES e a Privatização dos Bancos Estaduais](#), de Rafael Brandão.

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, lançado em novembro de 1995, foi um programa que autorizou o repasse de dinheiro público a bancos privados que estavam quebrados. O argumento do governo à época era que, sem a medida, haveria um colapso bancário e financeiro no país. Parte da dívida gerada pelo socorro até hoje não foi paga.

A implantação do Plano Real, e o conseqüente fim da hiperinflação, reduziu drasticamente os ganhos dos bancos, até então beneficiados pelos altos índices. Com a estabilização das moedas, os lucros diminuíram e o governo federal decidiu intervir para evitar uma quebra generalizada. A oposição dizia na época que o Banco Central não tinha competência para executar esse tipo de programa e a atuação desrespeitava atribuições constitucionais estabelecidas para esse tipo de transação econômica.

No total, foram beneficiados sete bancos: Nacional (R\$ 5,9 bilhões), Econômico (R\$ 5,2 bilhões), Bamerindus (R\$ 3,3 bilhões), Mercantil (R\$ 530 milhões), Banorte (R\$ 476 milhões), Pontual (R\$ 325 milhões) e Crefisul (R\$ 296 milhões). Vieram a público, durante a execução do PROER, informações sobre fraudes contábeis e operações de crédito irregulares cometidas pelos bancos. (...) Reportagens e documentos do próprio BC indicavam a ocorrência de falhas desde o final dos anos 1980. Elas envolviam manipulação de dados contábeis, contratos superfaturados, além de empréstimos concedidos a empresas falidas para inflar o balanço do banco e, assim, maquiagem das contas diante dos órgãos de controle.

As suspeitas foram parar em duas Comissões Parlamentares de Inquérito, uma em 1999 e outra em 2001. As duas reconheceram que houve falhas na execução do programa e que o Banco Central deveria melhorar a fiscalização dos bancos privados. O programa vigorou até 2001, quando da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proibiu aportes de recursos públicos para saneamento do Sistema Financeiro Nacional.

Dados retirados da reportagem [O que foi o PROER, caso dos anos 90 agora desarquivado pelo Supremo](#), do jornal NEXO.

1.2. Modelos internacionais de responsabilidade fiscal e imposições normativas para o Brasil

A LRF teve o estudo de leis e a experiência de diversos outros países e organismos multilaterais como base.



Os principais documentos e legislações norteadores da Lei foram o Manual de Boas Práticas Orçamentárias do Fundo Monetário Internacional (FMI), as legislações da União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) e da Nova Zelândia (Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, 1994). Os instrumentos de controle fiscal relativos à despesas, dívida e receitas dos Estados Unidos (Budget Enforcement Act, 1990) também serviram de inspiração para a elaboração do modelo brasileiro de responsabilidade fiscal.

A LRF era parte integrante de um conjunto de medidas que foram apresentadas em 1998, no Senado Federal, pelo então Ministro da Fazenda, Pedro Malan, no escopo do Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

DESTAQUE

O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) objetivava a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país e se pautava em quatro pilares:

- 1 - Reformas constitucionais e legais da ordem econômica que permitiram a implementação do processo de privatizações de empresas públicas.
- 2 - Acordos de ajuste fiscal com os estados.
- 3 - Saneamento e privatização dos bancos estaduais.
- 4 - Aprimoramento dos mecanismos de controle do endividamento de estados, municípios e estaduais.

Além de regulamentar o artigo 163 da Constituição, a LRF alterou um conjunto de legislações anteriores, como a Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, e as Leis Camata I (Lei nº 82, de 27 de março de 1995) e II (Lei nº 96, de 31 de maio de 1999).

Submetido à consulta pública, o Projeto de Lei Complementar nº 18-A beneficiou-se de milhares de contribuições de especialistas em finanças públicas, da academia e do mercado, até que foi votado e aprovado por maioria absoluta das duas casas legislativas e sancionado no dia 4 de maio de 2000, transformando-se na Lei Complementar Federal nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).



Unidade 2: Aplicabilidade, Fundamentos Legais, Objeto e Objetivos da LRF

Objetivo de aprendizagem:

Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar fundamentos legais, objeto e objetivos da LRF e quem está obrigado a respeitá-la.

2.1. Fundamentos legais e aplicabilidade da LRF

No Brasil, duas fundamentações legais obrigavam a edição de uma norma de responsabilidade fiscal.

A primeira delas era a própria Constituição Federal de 1988, cujos artigos 163, 165 e 169 tratam da competência para legislar sobre Direito Financeiro e determinam à lei complementar a regulamentação da matéria de cunho financeiro.

Já a segunda fundamentação legal recai sobre o artigo 30 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que determinava 180 dias ao Poder Executivo para a apresentação de projeto de lei complementar referente ao artigo 163 da Constituição Federal.

Por sua vez, o artigo 24 da Constituição Federal estabeleceu à União, estados e Distrito Federal a competência concorrente de legislar sobre Direito Econômico, Tributário e Financeiro. Naturalmente, a legislação dos estados-membros não pode contrastar com o regramento federal.

DESTAQUE

No que diz respeito à aplicabilidade, a LRF será aplicada a todos os entes da federação e deverá ser cumprida por todos os poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, aí incluídos os órgãos que gozam de autonomia funcional, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

As empresas estatais dependentes também são submetidas ao regramento da LRF e, por isso, devem constar no Orçamento Fiscal e de Seguridade Social do Poder Executivo, como se autarquia fossem.

Já as empresas públicas e sociedades de economia mista que não se caracterizam pela dependência econômica de recursos do ente controlador não são alcançadas pela LRF.

2.2. Objeto e objetivos da LRF

A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que consiste nos seguintes elementos:



Ação planejada

Consiste em reforçar o papel da atividade de planejamento e de execução do gasto público a partir dos instrumentos já preconizados na CF/88: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Transparência

A transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, bem como da ampla publicidade das receitas e despesas pelo Poder Público.

Prevenção de riscos

Consiste em um conjunto de medidas para que o gestor público atue em caso de detecção de desvios em relação aos objetivos e metas traçados. Quando de sua ocorrência, requer-se a adoção de providências com vistas à eliminação dos fatores que lhes tenham dado causa.

Garantia de equilíbrio nas contas

A garantia de equilíbrio nas contas se dá via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com o funcionalismo público, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

DESTAQUE

É válido salientar que a LRF prevê a participação popular na discussão e elaboração dos planos orçamentários. Além disso, serão emitidos relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação.

Já as contas dos administradores deverão estar disponíveis, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Outra novidade da LRF reside no fato de ela responsabilizar especificamente a parte da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, trimestral, anual e plurianual.

Para se avaliar tal desempenho, servirão de referencial:

- Controles localizados nos gastos com pessoal, nos limites de endividamento.
- Organização do sistema próprio de previdência.
- Transferência de recursos constitucionais e voluntários.
- Déficit primário.



Unidade 3: Dispositivos da LRF que aprimoraram o processo orçamentário

Objetivo de aprendizagem:

Ao final dessa unidade, você será capaz de identificar os dispositivos da LRF que levaram ao aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro.

3.1. Dispositivos agregados à LDO pelos anexos da LRF

A LRF procurou aperfeiçoar a sistemática traçada pela norma constitucional, atribuindo novas e importantes funções ao orçamento e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO incorporou funções como:

- Dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.
- Estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado.
- Dispor sobre o controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento.
- Quantificar o resultado primário a ser obtido com vistas à redução do montante da dívida e das despesas com juros.
- Disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas.
- Estabelecer limitações à expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Além disso, a principal inovação da LRF em relação à LDO foi a previsão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais:

Anexo de Metas Fiscais	Anexo de Riscos Fiscais
Demonstra como será a condução da política fiscal nos próximos exercícios e avalia o desempenho fiscal dos exercícios anteriores.	Tem por objetivo avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

DESTAQUE

Segundo a LRF, a limitação de empenho ocorrerá nos seguintes casos:

- Quando se verifica, no fim de um bimestre, que a realização da receita poderá não ser suficiente para o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Nesse caso, os Poderes e



o Ministério Público promoverão a limitação de empenho e movimentação financeira nos 30 dias subsequentes. Essa limitação acontecerá por ato próprio e nos montantes necessários, segundo os critérios fixados no art. 9 da LRF.

- Quando se verifica, no fim de um quadrimestre, que a dívida consolidada de um ente da federação ultrapassou o respectivo limite. Nesse caso, ela deverá ser reconduzida ao limite até o término dos 3 quadrimestres subsequentes. Também é obrigatório que o excedente seja reduzido em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro quadrimestre.

3.2. Dispositivos agregados à LOA pelos anexos da LRF

Na mesma esteira de inovações trazidas pela LRF à LDO, a LOA também teve suas funções ampliadas para além daquelas previstas na Constituição Federal. Entre as principais, destaca-se a inclusão dos seguintes anexos:

Demonstrativo da compatibilidade

Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Demonstrativo regionalizado

Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncias de receitas.

Reserva de contingência

Reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

DESTAQUE

Outros destaques da LOA inseridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram os seguintes:

- O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na LOA e (...) a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou em legislação específica.
- Proibição de consignar, na LOA, crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.
- Investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual não poderá ser incluído.



- Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º).
- Os pagamentos de sentenças judiciais deverão identificar os respectivos beneficiados, de forma a evidenciar a ordem cronológica da sua ocorrência.

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**.