

PROVOCAÇÕES, QUESTIONAMENTOS E ANÁLISE CRÍTICA DO ART. 167-A DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

PROVOCATION, QUESTIONS AND CRITICAL ANALYSIS OF ARTICLE 167-A OF THE FEDERAL CONSTITUTION



Data de submissão: 10.03.2025

Data de aceite: 22.04.2025

Pedro Henrique Magalhães Azevedo

Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, atualmente exercendo a função de Diretor de Fiscalização Integrada e Inteligência. Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Professor da PUC Minas, da Escola de Contas do TCEMG e de cursos abertos e *in company*.

1. Introdução; **2.** Destinatários da norma e breve análise de interessados; **3.** Exame das vedações contidas no art. 167-A da Constituição da República; **3.1.** “Vedações facultativas”, discricionariedade do gestor, sanções pessoais e rejeição de contas; **3.2.** Exceções às vedações contidas no art. 167-A da Constituição da República; **4.** Aspecto temporal do cálculo do limite; **5.** Receitas e despesas intraorçamentárias; **6.** Superávit financeiro; **7.** Conclusão; Referências.

Resumo: O presente artigo analisa criticamente o art. 167-A da Constituição da República, dispositivo inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021 com o objetivo de estabelecer limites fiscais para estados e municípios com alto comprometimento de receitas correntes. O estudo aborda as diferentes interpretações conferidas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelos Tribunais de Contas, destacando as dificuldades operacionais e os desafios para a implementação uniforme da norma. Questões como a inclusão de transações intraorçamentárias e despesas custeadas com superávit financeiro no cálculo do limite são exploradas, evidenciando os impactos sobre a gestão fiscal. A pesquisa também examina o caráter facultativo das vedações e suas implicações na tomada de decisão dos gestores públicos. Conclui-se que a norma, apesar de representar um avanço na responsabilidade fiscal, necessita de maior uniformidade interpretativa para garantir sua efetividade e previsibilidade.

Abstract: This paper critically analyzes Article 167-A of the Federal Constitution, a provision introduced by Constitutional Amendment 109/2021 to establish fiscal limits for states and municipalities with high commitments of current revenues. The study examines the different interpretations provided by the National Treasury Secretariat and Audit Courts, highlighting operational difficulties and challenges for uniform implementation. Issues such as the inclusion of intra-budgetary transactions and expenses funded by financial surpluses in the limit calculation are explored, demonstrating their impact on fiscal management. The research also investigates the optional nature of the restrictions and its implications for public managers' decision-making. The conclusion suggests that, while the rule represents progress in fiscal responsibility, greater interpretative uniformity is needed to ensure its effectiveness and predictability.

Palavras-chave: art. 167-A; responsabilidade fiscal; limites fiscais; orçamento público; Tribunal de Contas; Secretaria do Tesouro Nacional.

Keywords: article 167-A; fiscal responsibility; fiscal limits; public budget; Court of Audit; National Treasury Secretariat.

1 INTRODUÇÃO

Durante a pandemia de covid-19, a crise sanitária instalada no mundo e, em especial, no Brasil, demandou dos entes federados a adoção de medidas em diversas outras áreas além da saúde. Foram necessárias intervenções legislativas em questões como assistência social, educação e até mesmo nas regras fiscais. Essas, em especial, foram objeto de grande mudança no período.

Inicialmente, ainda no começo da pandemia, estados e municípios trataram de aplicar a redação original do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que contém medidas de flexibilização para contextos de calamidade pública. Notando que a cláusula de escape não foi suficiente, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado a fim de que novas medidas de flexibilização fiscal fossem adotadas. Sobreveio, então, a Emenda Constitucional nº 106/2020, a qual instituiu o chamado “Orçamento de Guerra”. Pouco tempo depois, foi publicada a Lei Complementar nº 173/2020, que trouxe diversas restrições adicionais e outras regras de abrandamento da LRF.

Finalmente, já no primeiro trimestre de 2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109/2021, por meio da qual foram inseridos os arts. 167-A a 167-G no texto permanente da Constituição. Essas regras, na realidade, representaram a consolidação de práticas fiscais que foram bem-sucedidas antes e durante a pandemia, como é o caso das novas medidas de flexibilização em decorrência de calamidade nacional (art. 167-B) e o limite de comprometimento de receitas correntes, também chamado de “poupança corrente” (art. 167-A).

O presente artigo analisará, justamente, as interpretações conferidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e por alguns órgãos de controle externo ao art. 167-A da Constituição da República (CR/1988). Considerando que a aferição do limite compete aos Tribunais de Contas e que o seu cumprimento é condição necessária para a celebração de operações de crédito, o exame dessa norma é necessário em virtude das poucas referências doutrinárias a respeito do tema e, de outro lado, do grande volume de pedidos de certidão protocolizados diariamente nos Tribunais de Contas por municípios interessados em celebrar operações de crédito.

Para a realização da análise crítica da norma, foram levantadas as posições de Tribunais de Contas estaduais, bem como a base dogmática do Direito Financeiro e da Contabilidade Pública. Serão examinados pontos centrais da interpretação do dispositivo constitucional, como o caráter facultativo das vedações estabelecidas pelo art. 167-A, a falta de incentivo direto para a adoção das restrições pelos demais poderes, bem como o cômputo, ou não, das despesas intraorçamentárias e daquelas custeadas com superávit financeiro. A questão a ser enfrentada, ao fim, é se a interpretação do art. 167-A da CR/1988 é uníssona ou ainda dá margem a dúvidas quanto ao alcance da norma.

2 DESTINATÁRIOS DA NORMA E BREVE ANÁLISE DE INTERESSADOS

A inserção do art. 167-A da CR/1988 pode ser vista como resultado do movimento de constitucionalização das normas de finanças públicas, iniciado em 2015, com a Emenda Constitucional nº 85/2015, que tratou das emendas parlamentares impositivas, bem como do momento de pandemia, que demandou dos entes federados respostas céleres para a crise sanitária, sem descuidar do aspecto fiscal.

A regra, contudo, não é nova. Desde 2017, a chamada “poupança corrente” (relação entre despesas e receitas correntes) constitui uma das dimensões de análise da capacidade de pagamentos dos estados e municípios – a Capag – para fins de concessão de garantia da União, com base nas portarias do Ministério da Fazenda (e, depois, do Ministério da Economia). Já em 2021, regra bastante semelhante foi

introduzida pela Lei Complementar nº 178/2021 na Lei Complementar nº 159/2017 como requisito para habilitação do estado interessado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

Ainda assim, o art. 167-A trouxe nuances próprias, distintas das regras anteriores, que devem ser mais bem analisadas e discutidas. A esse respeito, é importante conferir o inteiro teor da norma e dos seus incisos antes de iniciar o exame propriamente dito:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

Em primeiro lugar, nota-se que os destinatários da norma são estados e municípios. A União, portanto, não está sujeita a essa regra fiscal. Especificamente, o art. 167-A nomina de forma expressa os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três órgãos independentes (Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública). A referência clara a todos eles não é em vão, pois, mais adiante, ao tratar das consequências decorrentes da não implementação das medidas do *caput*, o §6º do art. 167-A proíbe o ente federado de receber garantias ou celebrar operações de crédito enquanto todos os poderes e órgãos não tiverem adotado as vedações. Não basta, assim, que o Executivo tenha co-

locado em prática as restrições fiscais para ficar liberado para obter garantias da União. É necessário que o Legislativo também adote as mesmas restrições.

Disso decorre outro ponto: a comprovação da adoção das medidas. Nos termos da Constituição e segundo a STN, ao editar a Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME, “os tribunais de contas serão responsáveis por atestar o percentual da relação entre a receita e a despesa corrente e, caso esse percentual supere 95% (noventa e cinco por cento), atestar a adoção dos mecanismos de ajustes fiscal estabelecidos”¹.

Ocorre que várias das medidas de vedação são de difícil ateste tempestivo pelos Tribunais de Contas. “Criar despesa obrigatória”, por exemplo, além de ser uma restrição bastante aberta a interpretações (partindo do pressuposto de que o conceito de despesa obrigatória não se confunde com o de despesa obrigatória de caráter continuado, previsto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal), demandaria dos Tribunais de Contas o monitoramento constante da publicação de leis, resoluções e eventuais atos administrativos normativos de todos os poderes e de todos os seus jurisdicionados. Somente assim é que os órgãos de controle externo poderiam atestar a adoção dos mecanismos de ajuste fiscal.

A complexidade desse monitoramento levou a maioria dos Tribunais de Contas a cumprir sua nova obrigação constitucional de forma um pouco distinta do que se pensou inicialmente: em vez de fazer o acompanhamento contínuo, passou-se a exigir dos jurisdicionados que extrapolassem o limite de despesas e receitas correntes, uma declaração de que ele implementou todas as medidas de restrição. A existência dessas declarações no Direito Financeiro também não é novidade: a própria Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a figura da declaração do ordenador de despesa para fins de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental (art. 16, II, da LRF).

A questão é que a declaração, em si, apenas para o Tribunal de Contas, possui pouca força cogente para os demais órgãos e entidade da administração pública direta e indireta. Por esse motivo, alguns órgãos de controle normatizaram que a declaração deveria ser acompanhada ou mesmo materializada em um decreto do Poder Executivo. O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, ao editar a Orientação Técnica aos jurisdicionados – OTJ-TCE/MS nº 03/2021 –, assim se posicionou:

Art. 3º Superado o limite de 95% (noventa e cinco por cento) da relação entre as despesas correntes e as receitas correntes, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar as vedações dispostas nos incisos de I a X do art. 167-A da CF/88, como mecanismo de ajuste fiscal.

§1º Para fins de declaração do Tribunal de Contas de que todas as medidas previstas no art. 167-A foram adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, na forma do § 6º do referido dispositivo, na remessa do RREO o Chefe do Poder Executivo deverá encaminhar:

I - declaração, dispondo sobre a eventual aplicação dos mecanismos de ajustes fiscais previstos nos incisos I a X do artigo 167-A da CF/88, englobando todos os Poderes e Órgãos pertencentes ao ente governamental; e

II – ato normativo de vigência imediata que ampara a declaração do Chefe do Poder Executivo.

Ainda assim, nos termos do §6º do art. 167-A da CR/1988, tem-se que a comprovação da adoção das restrições deve se dar por todos os poderes e órgãos independentes. Ou seja, o decreto do Poder Executivo atestando a adoção das medidas restritivas é condição necessária, mas não suficiente, para liberar

1 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME**. Dispõe sobre o cálculo e interpretação do art. 167-A da Constituição da República. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouro>. Acesso em: 20 fev. 2025.

a celebração de operações de crédito e o recebimento de garantias. Isso porque ele obriga apenas os órgãos do próprio Executivo, não alcançando outros poderes.

No caso dos municípios, é preciso, portanto, que a Câmara Municipal também edite ato próprio formal em que atesta o cumprimento das vedações e, em relação aos estados, é preciso que a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas – se houver, o Tribunal de Contas do(s) Município(s) –, o Ministério Público e a Defensoria Pública também expeçam atos próprios formais, por meio dos quais comprovem a adoção das medidas. Se um dos poderes ou órgãos independentes deixar de editar o respectivo ato, o ente federado como um todo permanecerá com as restrições.

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Instrução Normativa nº TC-32/2023, bem delimitou os atos a serem expedidos por cada um dos poderes:

Art. 3º Na hipótese de o ente ter superado o limite de 95% (noventa e cinco por cento) da relação entre as despesas correntes e as receitas correntes, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar as vedações dispostas nos incisos de I a X do art. 167-A da CF/88, como mecanismo de ajuste fiscal.

§ 1º Para fins de comprovação, perante o TCE/SC, de que todas as medidas previstas no art. 167-A foram adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, na forma do § 6º do referido dispositivo, o ente deverá comprovar:

I – no caso de municípios:

a) a edição de decreto do Chefe do Poder Executivo que determina a implementação das medidas de ajuste fiscal previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da CF/88, no âmbito daquele Poder;

b) a edição de ato da Mesa Legislativa que determina a implementação das medidas de ajuste fiscal previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da CF/88, no âmbito daquele Poder;

II – no caso do Estado:

a) a edição de decreto do Chefe do Poder Executivo que determina a implementação das medidas de ajuste fiscal previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da CF/88, no âmbito daquele Poder;

b) a edição de ato, por parte dos demais Poderes e órgãos, que determina as medidas de ajuste fiscal previstas nos incisos I a X do caput do art. 167-A da CF/88, no âmbito do respectivo Poder ou órgão.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais assim se posicionou, na Portaria 87/PRES./2023:

Art. 1º A solicitação de fornecimento da declaração prevista no § 6º do art. 167-A da Constituição da República será remetida ao Presidente do Tribunal de Contas, acompanhada, obrigatoriamente, dos seguintes documentos:

I – declaração subscrita pelo chefe do Poder Executivo quanto às medidas de ajuste fiscal, previstas nos incisos I a X do art. 167-A da Constituição da República, já implementadas por todos os Poderes e órgãos do ente federado;

II – ato normativo de vigência imediata que comprove a adoção das medidas pelo Poder Legislativo;

III – ato normativo de vigência imediata que comprove a adoção das medidas pelo Poder Executivo

Não é comum – embora não haja proibição para tanto – a celebração de operações de crédito tendo por destinatário final do serviço, da obra ou do fornecimento contratados outro poder que não o Executivo.

Diante disso, as restrições de obtenção de garantia e contratação de empréstimos previstas no §6º do art. 167-A da CR/1988 pouco afetam os demais poderes. Ao contrário, implementar as vedações constantes do *caput* do art. 167-A demanda esforço e gera desgastes políticos muito maiores nos gestores dos demais poderes (não se está analisando o aspecto técnico, jurídico ou financeiro da questão).

Verifica-se, portanto, que a norma posta contém pouco estímulo para os chefes dos demais poderes, que não o Executivo, adotarem as vedações, principalmente considerando que elas são facultativas (como se verá adiante) e que os custos em as implementar é substancialmente maior do que eventuais benefícios, que ficam concentrados no Poder Executivo. Para o Executivo, por outro lado, caso pretenda celebrar operações de crédito, é fundamental que os demais poderes sejam conscientizados da importância de adoção das vedações, ainda que eles não sejam diretamente beneficiados por eventuais empréstimos ou garantias.

Noutros termos, a articulação política e a conscientização da adoção, ou não, das medidas de vedação é fundamental para o sucesso da implementação da regra fiscal.

3 EXAME DAS VEDAÇÕES CONTIDAS NO ART. 167-A DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

3.1 “Vedações facultativas”, discricionariedade do gestor, sanções pessoais e rejeição de contas

As vedações constantes dos incisos do art. 167-A da CR/1988 também não são de todo novas. Os três primeiros incisos já estavam presentes no ordenamento jurídico brasileiro desde 2000 como vedações impostas aos poderes e órgãos independentes que extrapolassem o limite prudencial de despesas com pessoal, conforme consta do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já os incisos IV a VIII são inspirados nas restrições fiscais vigentes durante a pandemia de covid-19, consoante se depreende do art. 8º da Lei Complementar nº173/2020. O inciso X, igualmente, guarda semelhança com uma das restrições aplicáveis ao ente federado durante o Regime de Recuperação Fiscal (art. 8º, IX, da Lei Complementar nº 159/2017).

Apenas no que diz respeito à proibição de criar ou expandir programas e linhas de financiamento, bem como de remir, negociar ou refinanciar dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções, é que o art. 167-A da CR/1988 de fato trouxe nova possibilidade de restrição para estados e municípios que ultrapassem a relação de 95% entre despesas e receitas correntes.

Diferentemente das regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal ou na Lei Complementar nº 159/2017, as vedações contidas no art. 167-A da CR/1988 são de adoção facultativa pelos poderes e órgãos independentes, ou seja, pode-se optar, ou não, pela implementação das medidas. Ainda que o intuito da regra seja aumentar a poupança corrente do ente federado, a ausência de obrigação expressa em adotar as vedações leva à conclusão de que existe margem de discricionariedade suficiente para que o gestor pondere os custos e os benefícios da adoção, ou não, das vedações.

Em alguns casos, por exemplo, o município pode não ter a necessidade de celebrar operações de crédito no curto espaço de tempo, mas, por outro lado, ter a intenção de adquirir mais materiais de consumo ou de nomear mais servidores – sem que se chegue a uma situação de déficit orçamentário. Nessa situação, dado o caráter facultativo da norma, poderia o gestor optar por não implementar as vedações. Por outro lado, caso a necessidade do município seja contratar empréstimos para uma obra específica, a adoção das medidas de vedação será prioritária para o gestor.

Nesse contexto, caso um dos gestores dos órgãos destinatários do art. 167-A opte por não implementar alguma das vedações, as consequências previstas pela CR/1988 resumem-se (i) à proibição de concessão, por qualquer outro ente da federação, de garantias ao ente envolvido e (ii) à restrição à tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

É importante destacar que as únicas consequências da não adoção das medidas de vedação são de caráter institucional, isso é, atingem o município ou o estado. Não há na Constituição nem em outra norma sanções pecuniárias de caráter pessoal, voltadas para o gestor que deixou de implementar alguma das vedações. Desse modo, baseando-se no princípio da ausência de pena sem prévia cominação legal, previsto no art. 5º, inciso XXXIX, da CR/1988, aplicável primordialmente no âmbito do Direito Penal – mas extensível, também, ao Direito Administrativo Sancionador –, tem-se não ser possível a aplicação de multas pecuniárias em virtude da opção do gestor de não adotar as vedações contidas no art. 167-A.

Já em relação a eventual rejeição de contas, a situação é um pouco diferente. O conceito de “contas” e, principalmente, o conteúdo e o escopo de análise e emissão de parecer prévio em relação a essas contas variam bastante entre os Tribunais de Contas. Em recente decisão, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 366, cujo julgamento finalizou em 21 de fevereiro de 2025, o ministro Gilmar Mendes, relator da ação, fez alusão ao artigo de Anelise Florêncio de Menezes e Patrícia Vasconcelos Rocha em que as autoras afirmam que “o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas e encaminhado ao Poder Legislativo pertinente consubstancia documento por meio do qual se *explicitam os elementos técnicos* levados em consideração na apreciação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo”².

Tais elementos técnicos mencionados pelas autoras tomam como base o objetivo contido no art. 81 da Lei nº 4.320/64 de “verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”, bem como o que o “desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições”, a que o art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal faz referência.

Partindo dessas diretrizes, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) sistematizou, por meio da Resolução 01/2021³, o conteúdo mínimo sugerido para os pareceres prévios. Entre os pontos levantados pela associação, destaca-se a “apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal” (item 38.1, III). Mais adiante, a Atricon orienta os Tribunais a emitir opinião adversa quando detectar:

39.2, V – inobservância dos princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais relativos à gestão fiscal responsável, em especial quanto ao(s) ou à(s): a) *equilíbrio financeiro*, aos limites ou condições para inscrição em restos a pagar, dívida pública, operações de crédito, concessão de garantias e despesas com pessoal fixados pelas normas de finanças públicas e pelas resoluções do Senado Federal; [...]. (Grifo nosso)

2 MENEZES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do Governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, Fortaleza, v. 14, n. 1, 2016, p. 108-125. p. 108.

3 ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon nº 01/2021**. Dispõe sobre os parâmetros mínimos para a análise das contas dos Chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.atricon.org.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

Ressalta-se que inexistem previsão legal de sanções pecuniárias pessoais para os casos de extrapolação dos limites de despesas com pessoal (art. 20, LRF), de dívida pública (art. 30, LRF), de operações de crédito (art. 32, LRF) e de concessão de garantias (art. 40, LRF). Ainda assim, vários desses pontos, em especial a extrapolação do limite de despesas com pessoal, compõem o escopo de análise e de emissão de parecer prévio pela rejeição das contas na maioria dos órgãos de controle externo. Ou seja, a ausência de expressa previsão legal quanto a sanções de natureza pecuniária pessoal não tem mitigado a competência dos Tribunais de Contas – prevista no art. 71, I, da CR/1988 – de se posicionarem pela rejeição das contas de prefeitos e governadores quando normas de gestão fiscal responsável são descumpridas.

Diante disso, ainda que o art. 167-A da CR/1988 trate de vedações facultativas e não preveja sanções pecuniárias pessoais ao gestor, tal fato não impede eventual emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, se o Tribunal de Contas considerar que, no *caso concreto*, a conduta do gestor comprometeu o equilíbrio financeiro e normas jurídicas de gestão fiscal responsável. Obviamente que, para tanto, deverão ser consideradas a discricionariedade do gestor e as suas dificuldades reais, conforme estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Vale lembrar, a propósito, que o parecer prévio pela rejeição de contas não constitui sanção em sentido estrito, uma vez que não há o exercício do poder punitivo pelo Tribunal de Contas, em sede de parecer prévio.

3.2 Exceções às vedações contidas no art. 167-A da Constituição da República

Como visto, se um dos chefes dos poderes e órgãos independentes deixar de adotar as medidas de vedação, duas restrições institucionais passam a recair sobre o ente federado: (i) proibição de concessão, por qualquer outro ente da federação, de garantias ao ente envolvido e (ii) restrição à tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Quanto à primeira restrição, nota-se que a proibição de conceder garantias atinge apenas outros entes federados. Ela não se estende a outras instituições financeiras privadas. Ou seja, a União estaria impedida de conceder garantia em uma operação de crédito celebrada por banco privado com determinado município que tiver descumprido o limite do art. 167-A da CR/1988 e não implementado as vedações. Por outro lado, não há impedimento para que instituição financeira privada atue como garantidora nesse negócio jurídico.

Nota-se, ainda, que o §6º do art. 167-A da CR/1988 não menciona, expressamente, as entidades da administração indireta. Sabe-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 40, §6º, proíbe as entidades da administração indireta de conceder garantia. No entanto, o §8º desse mesmo artigo exclui as instituições financeiras estatais das regras de garantia aplicáveis aos entes federados. Isso pode levar ao entendimento de que bancos públicos, por exemplo, poderiam – mesmo no caso do §6º do art. 167-A da CR/1988 – conceder garantias a estados e municípios.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao fazer referência aos entes federados (União, estados, municípios e Distrito Federal), incluiu no conceito “as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes” (art. 1º, §3º, I, a, LRF). Assim, se a instituição financeira se enquadrar como dependente – o que, para esse tipo de serviço, tende a ser raro –, a concessão de garantias na hipótese do §6º do art. 167-A estaria vedada. Por outro lado, sendo o banco público

uma estatal *não* dependente, aí as normas de responsabilidade fiscal deixariam de se aplicar a ele por força do art. 1º, §2º, da LRF, tornando um pouco mais segura a interpretação de que tal instituição, por se enquadrar como independente, poderia conceder garantias mesmo na hipótese do §6º do art. 167-A da CR/1988.

Já em relação à restrição de tomada de operação de crédito, a Constituição foi expressa ao mencionar a administração direta, os fundos, as autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Ou seja, quanto a esse ponto, não restam dúvidas: bancos públicos ou outras instituições financeiras da administração indireta que se enquadrarem como estatais não dependentes podem celebrar operações de crédito com entes federados que tiverem extrapolado o limite do art. 167-A da CR/1988 e não implementado as vedações.

Além disso, mesmo diretamente com o ente federado ou com uma estatal não dependente, é possível que o estado ou o município celebre o contrato de empréstimo, desde que o objeto pactuado se enquadre como financiamento destinado a projeto específico e seja celebrado na forma de operação típica das agências financeiras oficiais de fomento.

4 ASPECTO TEMPORAL DO CÁLCULO DO LIMITE

Para cálculo do percentual de despesas e receitas correntes, a CR/1988 fixou que a apuração do percentual tomará como base o período de doze meses. Considerando que a verificação é bimestral, utiliza-se a base móvel, em que, com o passar do tempo, exclui-se o último mês e inclui-se o mais atual. Essa é a mesma forma de cálculo utilizada, por exemplo, para se apurar a Receita Corrente Líquida (RCL) e o limite de despesas com pessoal.

Se, de um lado, manter a base móvel de doze meses, já utilizada para cálculo dos limites de despesa com pessoal, pode tornar a regra mais clara e acessível para os destinatários, de outro, vai na contramão da tendência contemporânea de normas orçamentárias e fiscais que não se limitam a apenas um exercício financeiro.

A doutrina clássica de Direito Financeiro, há tempos, apresenta o princípio da anualidade como uma das normas que orienta a aplicação e a interpretação desse ramo jurídico. Segundo Caldas Furtado, “o princípio da anualidade estabelece que o orçamento deve ser projetado para determinado período”⁴. Na mesma linha, Rosa Júnior sustenta as seguintes razões que fundamentam o referido princípio:

- a) A previsão orçamentária não pode ter uma existência ilimitada, sob pena de ficar fora do alcance da capacidade humana;
- b) Sendo periódico o orçamento, há muito maior controle quanto à sua execução;
- c) O contribuinte está mais protegido, eis que, periodicamente, se pode fazer uma revisão da carga tributária e adaptá-la às necessidades do Estado, que, como se sabe, variam no tempo e no espaço.⁵

Ocorre que, nos últimos 35 anos, tem-se presenciado um movimento de expandir as normas de Direito Financeiro para outros exercícios. Até a promulgação da CR/1988 de 1988, havia apenas duas regras nesse sentido: a reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do ano e o chamado “orçamento plurianual”. Com a então nova Constituição, o “orçamento pluri-

4 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 88.

5 ROSA JÚNIOR, José Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 86.

nual” foi transformado e readaptado no plano plurianual, instrumento mais efetivo e mais completo do que o seu antecessor.

Já no início dos anos 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou o escopo de outro instrumento de planejamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os entes federados passaram a ter de estabelecer metas fiscais para o exercício de referência da Lei Orçamentária Anual e para os dois subsequentes. Além disso, a LRF trouxe regras sobre a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, contemplando dois exercícios financeiros futuros, para renúncias de receitas e para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental.

As despesas obrigatórias de caráter continuado, conceituadas como aqueles gastos correntes, fruto de atos normativos, que ultrapassam dois exercícios financeiros, também receberam tratamento específico. Finalmente, no campo da despesa com pessoal e da dívida consolidada líquida, a LRF previu a trajetória de retorno aos limites máximos em, no mínimo, dois quadrimestres, o que, em certos casos, ultrapassa um exercício financeiro.

Seguindo essa tendência de regras fiscais plurianuais, a Lei Complementar nº 141/2012, que regulamentou o percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, também previu a obrigatoriedade de o ente federado aplicar o montante correspondente ao cancelamento de restos a pagar que compôs o índice até o término do exercício seguinte.

Em 2019, a Emenda Constitucional nº 102/2019 inseriu o § 14 no art. 165 da Constituição da República, o qual, de forma inovadora, previu que “a lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”.

Na mesma linha, a Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o chamado “regime fiscal sustentável”, alterou diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal para exigir que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleça metas anuais para três anos para a União, bem como para demonstrar o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública. Soma-se a isso a instituição formal do “marco fiscal de médio prazo”, instrumento de planejamento inspirado no *medium term expenditure framework*, defendido por organismos como o Banco Mundial⁶ e o Fundo Monetário Internacional⁷.

A evolução dos últimos 35 anos demonstra que o Brasil saiu do contexto focado no princípio da anualidade e restrito a apenas um exercício financeiro e caminhou para o cenário de plurianualidade das regras fiscais. Isso proporciona visão mais abrangente e atenta à série histórica e à evolução de receitas, despesas e das políticas públicas como um todo.

O indicador do art. 167-A da CR/1988, contudo, parece ter seguido trilha oposta. Isso porque esse percentual já era aplicado, desde 2017, para aferição da Capacidade de Pagamento de Estados e Municípios, a Capag, apurada pela Secretaria do Tesouro Nacional para fins da concessão de garantias pela União, da suficiência de contragarantias e do custo de operações de crédito.

6 OZER, Ceren; STOTSKY, Janet G.; BRUMBY, Jim; MASSAD, Joseph. **Medium-Term Expenditure Frameworks Revisited**. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099103123092041103/pdf/P1710511d8f0fb01919e381309624bbb7e9.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

7 CURRISTINE, Teresa R.; ADENAUER, Isabell; ALONSO-ALBARRAN, Virginia; GRINYER, John; TEE, Koon Hui; WENDLING, Claude P.; MORETTI, Delphine. **How to Develop and Implement a Medium-Term Fiscal Framework**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/imf-how-to-notes/Issues/2024/09/27/How-to-Develop-and-Implement-a-Medium-Term-Fiscal-Framework-555581>. Acesso em: 8 mar. 2025.

A Capag foi instituída pela Portaria nº 501/2017 do Ministério da Fazenda, contemplando, entre os seus indicadores de cálculo, a poupança corrente (despesa corrente dividida pela receita corrente ajustada). Atualmente, ela é regida pela Portaria Normativa MF nº 1.583/2023 e, com pequenos ajustes em relação a 2017, ainda toma como base três indicadores: o endividamento (Dívida Consolidada Bruta dividido pela Receita Corrente Líquida), a liquidez relativa (disponibilidade de caixa bruta menos obrigações financeiras divididos pela receita corrente) e, finalmente, a poupança corrente.

Para fins de verificação da capacidade de pagamento de estados e municípios, atribui-se nota a cada um dos indicadores e, depois, analisando o conjunto das notas dos três indicadores, chega-se à nota final da Capag. Especificamente em relação à poupança corrente – o embrião do art. 167-A da CR/1988 –, a STN atribui nota A se as despesas correntes forem menores do que 85% das receitas correntes; B se elas forem maiores ou iguais a 85% e menor do que 95%; e C se elas forem maiores ou iguais a 95% das receitas correntes.

Esse cálculo, no entanto, não toma como base as despesas e as receitas correntes de um exercício financeiro apenas. Desde 2017, a apuração do indicador de poupança corrente da Capag leva em consideração a média ponderada dos três últimos exercícios, atribuindo peso 0,5 para o exercício mais recente, 0,3 para o segundo mais recente e 0,2 para o último. Essa ponderação, além de estar mais alinhada à tendência contemporânea de expansão das regras fiscais para mais de um exercício financeiro, ainda minimiza o impacto de receitas e despesas extraordinárias ou temporárias em determinado mês (um precatório ou um recurso de acordo, por exemplo), considera a tendência de crescimento ou queda dessas variáveis e dá margens para que o gestor consiga equalizar, da forma como ele achar mais conveniente, a utilização do superávit financeiro.

Ocorre que o art. 167-A da CR/1988, embora tenha aproveitado a mesma base de cálculo, as mesmas variáveis e até o mesmo padrão de notas (já que o §1º do referido artigo ainda estabelece um nível de 85% sem sanções), não adotou a lógica de ponderação dos últimos três exercícios financeiros. Ao contrário, optou pela base móvel de doze meses, que, de um lado, é mais conhecida pelos destinatários (pois está presente no cálculo da RCL e da despesa com pessoal), mas, de outro, não absorve os pontos positivos da base de três exercícios.

Sendo assim, eventos pontuais que geram aumento de receita impactarão substancialmente o índice. Caso se adotasse a base plurianual, esse evento teria o seu impacto amortizado por 50% no primeiro ano, depois 30% e, em seguida, 20%. Ou seja, diluem-se receitas esporádicas no índice, mesmo admitindo que tais excepcionalidades frequentemente aparecem. Da mesma forma, uma grande despesa, por exemplo, com a contratação de serviços de manutenção predial de toda a administração pública teria seu impacto no numerador suavizado caso a forma de cálculo plurianual da Capag fosse adotada, em vez dos doze meses móveis.

De toda sorte, considerando que o Direito Financeiro brasileiro é complexo, por si só, a adoção do cálculo plurianual, em conjunto com outros limites baseados na lógica dos doze meses, poderia gerar grandes dúvidas nos destinatários e comprometer a aplicação da regra constitucional.

5 RECEITAS E DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS

As transações intraorçamentárias – tanto mediante ingresso (receitas) como mediante saída (despesas) de recursos públicos – são técnicas concebidas para evitar a dupla contabilização de valores no mesmo ente federado. Segundo a 11ª edição do *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*, essas transações representam:

operações que resultem de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade integrante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.⁸

As receitas e despesas intraorçamentárias não constam da Lei nº 4.320/1964. Na realidade, elas foram inseridas no ordenamento jurídico-contábil por meio das Portarias Interministeriais STN/SOF nº 688/2005 e 338/2006. A primeira criou a modalidade de aplicação 91 (aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social) e a segunda, as categorias econômicas 7 e 8 (receita corrente intraorçamentária e receita de capital intraorçamentária). A esse respeito, Albuquerque, Medeiros e Feijó explicam que:

Tendo em vista a necessidade de identificar as operações relacionadas com receitas e despesas no âmbito do próprio ente público, de modo que se anulem os efeitos das múltiplas contabilizações decorrentes de sua inclusão no orçamento para fins de consolidação das contas públicas, bem como para fins de apuração da Receita Corrente Líquida, foi incluída, no âmbito da classificação da despesa, Modalidade de Aplicação '91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social'. Assim, ao realizar uma despesa em que o beneficiário seja uma entidade integrante do próprio ente público que por sua vez deverá integrar os orçamentos fiscal e/ou da seguridade social, a despesa deverá ser classificada na modalidade '91', para que seja identificada como despesa intraorçamentária e a contrapartida na entidade beneficiária será o registro de receita intraorçamentária.⁹

É interessante mencionar que o próprio art. 2º, §2º, da Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/2006 é claro ao dispor que “as classificações ora incluídas não constituem novas categorias econômicas de receita, mas especificações das categorias econômicas corrente e capital”. Quando um município arrecada determinado tributo e utiliza os recursos para contratar e pagar por serviços de sua estatal dependente, não deverão ser reconhecidas duas receitas correntes – uma pelo município, fruto do tributo, e outra pela estatal, decorrente do recebimento pelo serviço –, pois assim o mesmo recurso seria contabilizado duas vezes.

Para evitar esse problema, o município registra a receita corrente advinda do tributo (por exemplo: R\$ 1.000.000,00); realiza o empenho no valor de R\$ 200.000,00 para a sua estatal, na modalidade de aplicação 91 (ou seja, uma despesa corrente intraorçamentária); a estatal reconhece a receita corrente intraorçamentária no mesmo valor de R\$ 200.000,00; e, quando efetivamente empregar esses recursos, por exemplo, no pagamento de seus empregados, ela efetuará uma despesa corrente (por exemplo, R\$ 100.000,00). Orçamentariamente, haverá quatro registros: receita corrente de R\$ 1.000.000,00, despesa corrente intraorçamentária de R\$ 200.000,00, receita corrente intraorçamentária de R\$ 200.000,00 e despesa orçamentária de R\$ 100.000,00. Financeiramente, contudo, há apenas R\$ 1.000.000,00 – e não R\$ 1.200.000,00 (soma das receitas orçamentárias e intraorçamentárias).

Com essa técnica, é possível segregar as despesas orçamentárias das intraorçamentárias, impedindo a dupla contabilização do mesmo valor.

Sendo assim, pode-se afirmar que a receita intraorçamentária não constitui nova receita ou novo recurso financeiro, mas, sim, um valor já contabilizado e registrado como receita orçamentária, que,

8 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2023. p. 69. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouro>. Acesso em: 14 fev. 2025.

9 ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 4. ed. Brasília: Gestão Pública, 2022. v. 1, p. 256.

posteriormente, foi ou será transferido a órgão ou entidade integrante do orçamento fiscal ou da seguridade social. Essa transferência, contudo, quando se aperfeiçoa, não implica, também, dedução do valor original registrado como receita. Mantém-se a receita corrente arrecadada pelo valor bruto e registram-se as transações intraorçamentárias separadamente (mesmo que, sob o prisma financeiro, não tenha havido ingresso de novo recurso).

No que diz respeito à apuração do percentual constante do art. 167-A da Constituição da República, a Secretaria do Tesouro Nacional, ao editar a Nota Técnica SEI 57145/2022/ME, consignou o entendimento de que “as receitas e despesas intraorçamentárias serão consideradas para essa apuração”. Alguns Tribunais de Contas, por outro lado, não compartilharam desse entendimento. O órgão de controle externo do Espírito Santo, por exemplo, ao editar a Nota Técnica SEGEX 005, de 17 de setembro de 2021, adotou as orientações da STN, “exceto quanto a consideração das despesas e receitas intraorçamentárias na base de cálculo”.

Algumas questões surgem quando se analisa essa orientação da STN, sendo a primeira a competência dela própria – como órgão central de contabilidade *da União* – para normatizar a matéria.

Para essa análise preliminar, é fundamental separar os conceitos de “normas gerais de Direito Financeiro” e “normas gerais de consolidação das contas públicas”. A edição de regras gerais e abstratas sobre Direito Financeiro e Finanças Públicas é de competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, I, da CR/1988) e deve ser exercida por meio de leis complementares (art. 163, I, da CR/1988).

Já a edição de normas gerais de consolidação das contas públicas foi atribuída ao órgão central de contabilidade da União (art. 50, §2º, da LRF), no caso, a STN, por força do art. 17, I, da Lei nº 10.180/2001. Recentemente, o art. 163-A da CR/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, reforçou que os entes federados deverão enviar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

A lei complementar é, portanto, o vetor jurídico adequado para impor aos entes federados obrigações e formas de cálculo para apuração de indicadores fiscais, ao passo que instruções normativas, portarias e notas técnicas podem dispor sobre a operacionalização dessas obrigações. Não é possível, assim, à luz das normas constitucionais, que um ato infralegal editado pelo órgão central de contabilidade da União possa impor a estados e municípios regras de cálculo que não encontram respaldo na Constituição ou em leis complementares.

Por esse motivo, as notas técnicas editadas pela STN, quando tratam do art. 167-A, devem ser vistas como *soft law* ou recomendações. Elas podem orientar ou direcionar os municípios e estados quanto à aplicação do indicador fiscal, mas não inovar no ordenamento jurídico. Diante disso, no eventual conflito entre o entendimento da STN e do Tribunal de Contas, prevaleceria a posição do órgão de controle externo, até porque é ele o competente para apurar o indicador e para fiscalizar a gestão fiscal local ou regional.

O segundo ponto diz respeito à dupla contabilização para fins do indicador fiscal do art. 167-A da CR/1988. Como visto, as receitas intraorçamentárias não configuram nova categoria econômica, mas, sim, especificações de uma categoria econômica já existente (corrente ou capital). Ou seja, se se arrecada R\$ 1.000.000,00 e se transfere, por meio de operação intraorçamentária, R\$ 300.000,00 para uma estatal dependente, não se tem R\$ 1.300.000,00 de receita corrente, mas os mesmos R\$ 1.000.000,00 originais.

Ao se adotar o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional constante da Nota Técnica SEI 57145/2022/ME, contabiliza-se o mesmo recurso duas – ou até mais – vezes. Uma quando do ingresso nos cofres públicos e outra quando do reconhecimento da receita na segunda entidade integrante do orçamento fiscal ou da seguridade social, após a transação. O mesmo ocorre com as despesas: computa-se uma despesa no momento da transação intraorçamentária e outra quando da efetiva saída dos recursos dos cofres públicos.

Vale lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao trabalhar o cálculo de Receita Corrente Líquida, variável frequentemente empregada para aferição de limites fiscais, que, no entanto, não foi adotada no cálculo do art. 167-A da CR/1988, estabeleceu que “a receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, *excluídas as duplicidades*” (art. 2º, §3º, LRF, grifo nosso). Sobre o assunto, confira o que o *Manual de demonstrativos fiscais* da própria STN diz a respeito das duplicidades na RCL:

A boa prática contábil, que prima pela transparência, recomenda que todas as demonstrações sejam apresentadas tanto de forma isolada quanto conjunta (conforme determina a LRF), e em termos brutos, evidenciando cada uma das deduções realizadas. No entanto, no caso do RCL, cabe ao ente da Federação apresentar o seu valor consolidado que servirá de parâmetro para os limites. Nessa consolidação, deverão ser excluídas as duplicidades, as quais não se confundem com as deduções, que devem inicialmente integrar a receita corrente bruta.

Portanto, as receitas intraorçamentárias (contrapartida da modalidade 91) deverão ser excluídas do cálculo por caracterizarem duplicidades, uma vez que representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social. Ou seja, as receitas intraorçamentárias não poderão ser computadas nas linhas referentes às receitas correntes brutas e também não poderão ser deduzidas. Nesse contexto, a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS, por configurar uma duplicidade, não será computada na linha Contribuições e não será deduzida.¹⁰

Sem a exclusão das duplicidades, conforme ocorre com a RCL, tanto receitas como despesas ficam infladas com recursos que, simplesmente, não existem no plano financeiro. Poder-se-ia pensar, de forma simplista, que a contabilização do mesmo valor a título de transação intraorçamentária no numerador (despesa corrente) e no denominador (receita corrente) representaria soma zero e não traria efeito prático algum. Esse raciocínio, contudo, não procede. Isso porque a razão entre dois números – ou seja, o cálculo percentual da “poupança corrente” – depende não apenas do valor absoluto que se está adicionando ou retirando, mas da porcentagem que esse valor representa em relação ao total.

Caso se acrescente R\$ 15.000,00 (a título de receita intraorçamentária) no denominador – receita corrente – de R\$ 100.000,00, tem-se que foi adicionado 15% do valor inicial. Já se se acrescentar os mesmos R\$ 15.000,00 (a título de despesa intraorçamentária) no numerador – despesa corrente – de R\$ 94.500,00, o percentual de aumento em relação ao valor inicial será de aproximadamente 15,85%. Ao adicionar esse valor tanto no numerador quanto no denominador, o percentual da despesa corrente em relação à receita corrente sai de uma situação de normalidade (94,5%) para 95,22% (superior ao limite máximo do art. 167-A da CR/1988).

Outro ponto a se destacar quanto às transações intraorçamentárias é que nem sempre elas ocorrem no mesmo momento. Ao contrário do que se possa imaginar: uma despesa intraorçamentária não gera, automaticamente, uma receita intraorçamentária. Isso se dá pelo fato de que receitas e despesas são reconhecidas em momentos distintos: receitas no momento da arrecadação e despesas no empenho,

10 BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)** 2024. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2025. p. 213.

conforme art. 35 da Lei federal nº 4.320/1964. É possível, então, empenhar uma despesa intraorçamentária em determinado mês e só pagá-la em mês subsequente. Com isso, o registro da arrecadação também ficará para o mês seguinte.

Considerando que a base é móvel e composta apenas por doze meses, essa dissociação do momento de reconhecimento entre receitas e despesas intraorçamentárias pode também distorcer o indicador.

Vale lembrar que o Tesouro Nacional, na Nota Técnica SEI 57145/2022/ME, considera que, para fins do cálculo do art. 167-A da CR/1988, devem ser computadas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados inscritos ao fim do exercício financeiro. O fato de se ter adotado o momento da liquidação – embora possa gerar dúvidas quanto à legalidade face ao disposto no art. 35 da Lei federal nº 4.320/1964 – não impacta o raciocínio tecido acima. Isso porque o mais próximo que se pode chegar da equivalência entre despesa e receita intraorçamentária é no efetivo pagamento – desembolso de recurso e reconhecimento do ingresso –, e não na liquidação ou no empenho.

Diante disso, a contabilização das transações intraorçamentárias no cálculo do art. 167-A da CR/1988 tende a trazer mais distorções do que benefícios, na prática.

6 SUPERÁVIT FINANCEIRO

O último ponto a título de questionamento diz respeito ao cômputo de despesas correntes custeadas com superávit financeiro de exercícios anteriores no cálculo do limite do art. 167-A da CR/1988.

Sabe-se que o art. 43, §1º, I, da Lei federal nº 4.320/1964 elenca o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais. Ou seja, se, ao fim de um ano, há mais recursos disponíveis em determinada fonte do que obrigações assumidas, esse resultado positivo pode ser utilizado para a realização de despesas nos anos subsequentes, mediante alteração do orçamento.

Ocorre que essa alteração, ao contrário dos créditos adicionais que utilizam o excesso de arrecadação como fonte de recurso, tende¹¹ a impactar unicamente o lado da despesa quando ocorre o empenho, não afetando a receita, no denominador. Isso porque a receita que tiver dado lastro financeiro para o crédito adicional terá sido reconhecida, mediante a arrecadação, apenas em anos anteriores. Reconhecê-la novamente no momento do empenho implicaria dupla contabilização.

Por outro lado, contabilizar as despesas custeadas com superávit financeiro poderia representar, contraditoriamente, desestímulo à poupança – que, inclusive, dá nome ao indicador. Basta imaginar o caso de um gestor que, em determinado ano, opta por adotar políticas de austeridade a fim de que, no ano seguinte, ele tenha recursos suficientes para executar despesas mais tranquilamente. Se, quando ele for gastar os recursos poupados, a norma impedi-lo de contratar operações de crédito ou trazer inúmeras restrições fiscais pelo simples fato de a receita de base não aparecer no denominador, talvez o melhor caminho seja não poupar. Ou seja, o limite acaba virando meta, o que também não se mostra adequado.

Uma questão antecede a discussão envolvendo o superávit financeiro: é legítimo que o gestor opte por poupar recursos públicos? A pergunta pode parecer óbvia quando se está diante de orçamentos privados, mas, na esfera pública, outros valores devem ser sopesados. Talvez melhor seria se a pergunta

11 Utiliza-se o termo “tende-se” aqui, pois é possível que a receita que dê base ao superávit tenha sido arrecadada dentro dos meses anteriores que compõem a base de cálculo. Uma hora, no entanto, ela sairá da base e a despesa permanecerá. Por exemplo: uma despesa custeada com superávit financeiro em janeiro de 2025. A receita que deu base a esse superávit foi arrecadada em dezembro de 2024. Na apuração do primeiro bimestre (mar/24 – fev/25) e nos próximos quatro bimestres receita e despesa conviverão no percentual. No entanto, no 6º bimestre (jan/25 – jan/26), haverá apenas a despesa, mas não a receita que lhe deu base, aumentando, assim, o percentual.

fosse assim complementada: é legítima a poupança de recursos públicos mesmo quando os percentuais mínimos de manutenção e desenvolvimento do ensino e de ações e serviços públicos de saúde não foram atingidos? É legítimo poupar sem cumprir os pisos do magistério, da enfermagem e dos agentes comunitários de saúde e combater a endemias? Essa escolha é legítima quando grande parte da população vive sem saneamento básico ou marginalizada?

O complemento à pergunta com o viés de políticas públicas transforma a resposta de simples para extremamente complexa. A poupança de recursos públicos, por si só, não é proibida por qualquer norma. Ao contrário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, impõe a obtenção de superávit primário quando o ente federado extrapolar o limite de endividamento e não reconduzir a dívida no prazo legal (art. 31, §1º, II, da LRF).

Essa exigência legal deve ser lida, contudo, sob as lentes da Constituição, notadamente com base nos valores e princípios fundamentais, de modo que a poupança somente será legítima quando as necessidades básicas da população e os percentuais mínimos de gastos em educação e saúde estiverem cumpridos. De toda sorte, esse ponto merece ser mais bem trabalhado em futuros estudos acadêmicos. Para fins do recorte metodológico do presente artigo, a poupança de recursos públicos existe e os aplicadores do Direito precisam lidar com essa situação.

Sob a óptica dos incentivos, impor a contabilização das despesas custeadas com superávit financeiro no indicador do art. 167-A pode desestimular a geração de superávit financeiro. E, pior, considerando o *trade-off* existente entre as vedações (proibição de contratar operações de crédito e obter garantias) e as restrições fiscais (conceder aumentos, criar cargos, nomear, criar ou reajustar despesas obrigatórias, entre outras), é mais provável que o gestor opte por permanecer com as restrições, já que não há sanção pecuniária pessoal e tais restrições possuem custo político muito menor – perante a população e os demais poderes – do que as vedações.

Aqueles que defendem a contabilização das despesas correntes custeadas com superávit financeiro normalmente se valem dos supostos objetivos do art. 167-A da CR/1988 (que não estão tão claros nem na exposição de motivos do Projeto de Emendas à Constituição¹²), quais sejam: (1) buscar o equilíbrio entre receitas e despesas correntes; (2) impedir o comprometimento de receitas com despesas de caráter continuado; e (3) evitar o aumento do endividamento dos entes federados.

Em relação ao equilíbrio, vale dizer que a doutrina reconhece diversos tipos de equilíbrio: orçamentário, fiscal, intertemporal e intergeracional¹³. O equilíbrio buscado pelo art. 167-A é de curto prazo e o mais simples de todos eles, pois está restrito a um horizonte de apenas doze meses e desconsidera a dinâmica de fluxo de caixa com eventuais superávits e despesas custeadas com esses resultados positivos.

Já em relação ao comprometimento de receitas com despesas de caráter continuado, não se pode confundir gastos correntes com gastos permanentes. Nem toda despesa corrente é obrigatória ou de caráter continuado. Noutros termos: gastar com custeio não significa, necessariamente, comprometer recursos com obrigações que perdurarão no orçamento por longos anos. Sobre isso, o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante claro ao definir como obrigatória de caráter continuado apenas “a

12 A PEC 186/2019 apenas menciona o seguinte: “Na linha de prover instrumentos para os gestores, também é estabelecidos um conjunto de medidas automáticas de controle de gastos, especialmente de pessoal, para os Estados e Municípios. Considerando a situação de crise fiscal que podem enfrentar estes entes, propõem-se que sempre que a despesa corrente superar 95% da receita corrente, sinalizando que o espaço de receitas mais regulares para financiamento da máquina está reduzido, uma série de medidas ficam disponíveis para o gestor, que se não as adota abre mão de receber garantias da União para operações de crédito. Esta estrutura permite que a União direcione o seu papel de avalista somente aqueles entes efetivamente comprometidos com sua saúde financeira”.

13 ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 4.ed. Brasília: Gestão Pública, 2022. v. 1, p. 193-194.

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”.

Gastos com compras de material de expediente, manutenção predial eventual, diárias, serviços de capacitação, publicidade institucional, consultorias, aquisição de medicamentos e combustíveis são rotineiros na Administração Pública, enquadram-se como despesas correntes, mas não como gastos obrigatórios de caráter continuado.

Finalmente, argumenta-se que as vedações e as consequentes restrições do art. 167-A da CR/1988 impediria o endividamento de estados e municípios. Quanto a esse ponto, é importante destacar que, em relação à dívida consolidada, já existem limites específicos – aplicáveis a estados e municípios, mas não à União – para o endividamento total, para as operações de crédito e para garantias, conforme dispõem as Resoluções nº 40 e 43 de 2001, do Senado Federal.

Tais limites, inclusive, já estão suficientemente bem calibrados e não demandariam reforço de nova regra fiscal para essa finalidade. Tanto é assim que, ao analisar os dados do 3º quadrimestre de 2024, referente ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida de 4.290 municípios (77% do total) que enviaram suas informações à STN até 6 de março de 2025, nota-se que apenas 16 (0,37% da amostra) estão acima do limite de alerta e 10 (0,23% da amostra) superam o limite máximo (120% da Receita Corrente Líquida). No caso dos estados, somente Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul extrapolaram o limite de alerta. Ou seja, se a justificativa de se incluir as despesas custeadas com superávit no cálculo do art. 167-A da Constituição é conter o endividamento decorrente de operações de crédito, tem-se que as regras fiscais existentes antes da alteração da Constituição já faziam isso com bastante efetividade.

Independentemente de qual caminho seguir, o fato é que a questão foi submetida a dois órgãos de controle – o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) – que se posicionaram de forma diametralmente oposta.

O TCEMG, ao apreciar a Consulta nº 1.116.017, assim se posicionou:

Assim, os recursos que compõem o ativo financeiro do Balanço Patrimonial do exercício anterior podem ser constituídos por receitas correntes ou de capital arrecadadas não apenas no exercício financeiro ou no período de 12 meses já referenciado como base para apuração da relação de que trata o art. 167-A da CR/1988, mas também de receitas correntes ou de capital oriundas de exercícios ou de períodos de apuração anteriores. Vale dizer, existirá uma despesa corrente empenhada com lastro em créditos suplementares ou especiais abertos com recursos do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, sem necessariamente ter uma correspondente receita corrente arrecadada no período de apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes de que trata o art. 167-A da Constituição da República, desvirtuando-se, dessa forma, o objetivo e a própria apuração do indicador previsto no referido dispositivo constitucional¹⁴.

Considerando esses argumentos, o Tribunal, por maioria, fixou a tese de que:

Na apuração da relação entre despesas correntes e receitas correntes de que trata o art. 167-A da Constituição da República, não devem ser contabilizadas as despesas correntes empenhadas que tiveram como lastro créditos suplementares ou especiais abertos com recursos do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior¹⁵.

14 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. **Consulta nº 1.116.017**. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Belo Horizonte, MG, 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

15 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. **Consulta nº 1.116.017**. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Belo Horizonte, MG, 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

Para o Tribunal de Contas de Minas Gerais, portanto, as despesas correntes custeadas com superávit financeiro deverão ser deduzidas do indicador do art. 167-A da CR/1988. Por outro lado, o Tribunal de Contas de Santa Catarina considerou que:

O valor do superávit financeiro apurado no exercício anterior não pode ser considerado no resultado do confronto entre as despesas correntes e receitas correntes, para o fim da análise do limite estabelecido no art. 167-A da Constituição Federal, devendo ser obedecida a metodologia de cálculo estabelecida em regulamento próprio editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN¹⁶.

Fundamentando sua posição, o órgão de controle assim concluiu:

não só o superávit financeiro engloba outras rubricas das categorias de receita e despesa correntes e de capital, como a sua apuração e utilização deve se dar por fonte vinculada de recursos, inviabilizando a forma pretendida no questionamento apresentado¹⁷.

A maioria dos Tribunais de Contas têm acompanhado o posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, mas, em que pese não haver exclusão expressa das despesas custeadas com superávit financeiro do numerador do indicador fiscal, esse tema merece ser mais bem analisado e alvo de maiores reflexões a fim de não se adotar a regra pela regra, em sua literalidade, sem levar em consideração a sua efetividade e o seu sentido.

7 CONCLUSÃO

A análise do art. 167-A da CR/1988 evidencia a complexidade das normas fiscais brasileiras e seus desafios interpretativos. A inclusão desse dispositivo constitucional representou um avanço na busca por maior responsabilidade fiscal dos entes subnacionais, mas sua aplicação prática tem gerado questionamentos relevantes, especialmente quanto ao cálculo do limite, à consideração de receitas e despesas intraorçamentárias e ao impacto do superávit financeiro. As diferentes interpretações adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional e pelos Tribunais de Contas demonstram que a norma ainda carece de maior uniformidade e segurança jurídica para sua aplicação.

Além disso, o caráter facultativo das vedações estabelecidas pelo art. 167-A traz uma margem de discricionariedade que pode ser benéfica em determinados contextos, mas também impõe desafios na coordenação entre os poderes e órgãos independentes. A falta de incentivo direto para a adoção das restrições pelos demais poderes compromete a efetividade do mecanismo, especialmente quando a necessidade de operações de crédito recai apenas sobre o Executivo. A articulação política mostra-se essencial para garantir que a norma seja aplicada de maneira equitativa e eficaz.

A análise das transações intraorçamentárias e do impacto do superávit financeiro sobre o cálculo do limite reforça a necessidade de se evitar distorções que possam comprometer a efetividade da norma. A duplicidade na contabilização de receitas e despesas intraorçamentárias, por exemplo, pode artificialmente inflar os indicadores fiscais, levando à aplicação indevida de restrições. Da mesma forma, a inclusão de despesas financiadas com superávit financeiro sem a devida compensação no denominador pode gerar incentivos perversos, desestimulando a poupança e comprometendo o equilíbrio fiscal de longo prazo.

16 SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC. **Instrução Normativa nº TC-32/2023**. Dispõe sobre a aplicação das vedações do art. 167-A da Constituição da República. Florianópolis, SC, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 6 fev. 2025.

17 *Ibidem*.

Por fim, a pluralidade de entendimentos entre os órgãos de controle evidencia a necessidade de maior harmonização interpretativa. O desafio imposto pelo art. 167-A da Constituição não se limita à sua implementação, mas também à sua adaptação à realidade fiscal dos entes federados. Uma regulamentação mais clara e alinhada às boas práticas fiscais pode contribuir para que a norma cumpra seu propósito sem gerar impactos negativos inesperados, garantindo maior previsibilidade e segurança jurídica para os gestores públicos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 4. ed. Brasília: Gestão Pública, 2022. v. 1.

ATRICON – ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. **Resolução Atricon nº 01/2021**. Dispõe sobre os parâmetros mínimos para a análise das contas dos Chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.atricon.org.br>. Acesso em: 2 fev. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 5 out. 1988 (Publicação Original). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2025.

BRASIL. Casa Civil. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir medidas de ajuste fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 4, 16 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 9 fev. 2025.

BRASIL. Casa Civil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 4, 28 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria-Geral. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Dispõe sobre o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 14 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 4 fev. 2025.

BRASIL. Casa Civil. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 2745, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Estabelece limites para a dívida pública consolidada da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 6, 21 dez. 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 26 dez. 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 10. fev. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouro>. Acesso em: 14 fev. 2025

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 2024**. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME**. Dispõe sobre o cálculo e interpretação do art. 167-A da Constituição da República. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouro>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CALDAS FURTADO, José de Ribamar. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CURRISTINE, Teresa R. *et al.* **How to Develop and Implement a Medium-Term Fiscal Framework**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2024. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/imf-how-to-notes/Issues/2024/09/27/How-to-Develop-and-Implement-a-Medium-Term-Fiscal-Framework-555581>. Acesso em: 8 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES. **Nota Técnica SEGEX 005/2021**. Vitória, ES, 2021. Disponível em: <https://www.tcees.gov.br>. Acesso em: 12.fev.2025

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul – TCE-MS. **Orientação Técnica OTJ-TCE/MS nº 03/2021**. Campo Grande, MS, 2021. Disponível em: <https://www.tce.ms.gov.br>. Acesso em: 5 fev. 2025.

MENEZES, Anelise Florencio de; MAPURUNGA, Patrícia Vasconcelos Rocha. Parecer prévio das contas anuais do governador: um estudo na evidenciação pelos Tribunais de Contas Estaduais. **Revista Controle: Doutrinas e Artigos**, v. 14, n. 1, p. 108-125, 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. **Consulta nº 1.116.017**. Relator: Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Belo Horizonte, MG, 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG. **Portaria 87/PRES./2023**. Regulamenta a solicitação da declaração prevista no § 6º do art. 167-A da Constituição da República. Belo Horizonte, MG, 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2025.

OZER, Ceren; STOTSKY, Janet G.; BRUMBY, Jim; MASSAD, Joseph. **Medium-Term Expenditure Frameworks Revisited**. Washington, D.C.: World Bank, 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099103123092041103/pdf/P1710511d8f0fb01919e381309624bbb7e9.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2025.

ROSA JÚNIOR, José Emygdio F. da. **Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário**. 13. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC. **Instrução Normativa nº TC-32/2023**. Dispõe sobre a aplicação das vedações do art. 167-A da Constituição da República. Florianópolis, SC, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sc.gov.br>. Acesso em: 6 fev. 2025.