

O STF e a forma de aplicação da regra de ouro das finanças públicas

O Direito Financeiro consagra a *regra de ouro* no artigo 167, III, da Constituição Federal, vedando a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas ...”. A dicção destaca o sentido financeiro da norma, isto é, o montante de empréstimos realizados pelo poder público não pode exceder o montante de despesas com investimentos.

Spacca

Será essa norma aplicável quando não ocorram operações de crédito (empréstimos)? Imaginemos a venda de um patrimônio público, que não se caracteriza como uma operação de crédito, mas de obtenção de receita, esta poderia ser gasta em despesas correntes (pagamento de pessoal ou compra de material de expediente)?

O artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) complementa a *regra de ouro*, ao afirmar que: “vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se ...”. Essa norma assevera que, ocorrendo venda de patrimônio (receita de capital), o montante deverá ser usado em investimentos (despesas de capital). O artigo 32 da mesma lei regula esse tema especificamente para as operações de crédito.

Essas normas lidas em conjunto determinam que o montante de receitas de capital, incluídas as decorrentes de empréstimos, devem ser utilizadas em despesas de capital, isto é, em investimentos. Como se apura a correta aplicação dessas normas?



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista

Em 22 de abril de 2022 o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 5.683-RJ, relatada pelo ministro Roberto Barroso, deliberando que: “A vedação do art. 167, III, da CF não impede a contratação de operações de crédito para o custeio de despesas correntes. Proíbe-se, somente,

a contrata-se o que exceda o *montante* das despesas de capital”.

Do acórdão dos embargos de declaração constatam-se afirmações tais como: *“portanto, o Chefe do Poder Executivo que deve analisar se a operação a ser realizada se compatibiliza com o montante da despesa de capital. A autorização pelo Poder Legislativo representa apenas um dos requisitos constitucionais para a realização de operações de crédito. O que a Constituição proíbe é que os empréstimos realizados junto a instituições financeiras controladas pelos governos federal e estaduais sejam utilizados para o fim específico de pagar despesas com pessoal. Portanto, dentro da margem autorizada pelo Poder Legislativo, o Estado pode contrair empréstimos junto a essas instituições, desde que não use os valores decorrentes da operação de crédito para o pagamento de folha de pessoal. Obviamente, nada impede que o estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista”*.

Desse julgado depreende-se que a análise não pode ocorrer *por rubricas*, nem mesmo nas operações de crédito, em que esse direcionamento e apuração seriam mais facilmente identificados, devendo ser analisado por *montantes*, o que só pode ser identificado *ex-post* através do balanço geral do ente público.

No julgamento foi afirmado que *“nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista”*; o que aponta para a apuração da regra de ouro envolvendo *montantes* globais de receitas de capital com despesas de capital, e não a uma apuração isolada, envolvendo rubricas específicas.

Constatam-se ainda as seguintes afirmações no bojo do acórdão, fruto do voto do ministro relator: *“importante salientar que essa regra não veda a utilização de receitas oriundas de operações de crédito para a realização de despesas correntes, que são aquelas destinadas ao pagamento das atividades rotineiras do Estado, como o custeio da estrutura administrativa, gastos com pessoal, aquisição de materiais e pagamento de serviços prestados. São despesas necessárias à manutenção do aparato estatal, consideradas economicamente improdutivas, haja vista que nada acrescentam ao patrimônio público. O dispositivo constitucional em questão apenas determina que o montante das operações de crédito não pode exceder o montante das despesas de capital. Em outras palavras: o montante das despesas de capital deve ser maior ou igual às receitas de operações de crédito. A intenção é a de que o endividamento sirva à realização de investimento, não ao simples custeio do funcionamento da administração pública”*.

Pode-se afirmar, em apertada síntese, que foi consagrado que a apuração entre a utilização das receitas de capital e as despesas de capital não podem ser apuradas previamente (na ocasião da realização da operação de crédito, ou na obtenção de receitas de capital) e a concreção da regra de ouro deve ser realizada de forma global, por seus montantes, e não através da análise de rubricas isoladas, o que só pode ocorrer a posteriori, o que reforça o sistema de controle, via Tribunais de Contas

Weder de Oliveira, ministro-substituto do Tribunal de Contas da União [\[1\]](#) assevera: *“O que importa, para fins da regra de ouro”* é a comparação entre os



montantes?•.Neste mesmo sentido doutrina Edson Ronaldo Nascimento [2]: *As receitas de operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.*• A Secretaria do Tesouro Nacional, em boletim informativo sobre o tema, adota o idêntico entendimento.

Essa determinação de apuração das contas públicas, além de ser juridicamente correta, possui uma lógica operacional, pois algumas despesas podem ser *momentaneamente* mais prioritárias do que outras. Um exemplo esclarece: pode ser necessário pagar salários a cada mês, e o recurso disponível sair de uma rubrica cuja verba foi oriunda de receitas *de capital*. Ocorre que a despesa com salários é uma despesa corrente, e não de capital, por isso não impede que *ao longo do período anual* outras verbas sejam utilizadas para despesas de capital, que podem ser oriundas de receitas correntes. Trata-se apenas de viabilizar a *dinâmica* financeira.

A única forma de verificação dessa apuração é através do Balanço Geral do ente público, ao final do exercício, em face do princípio da anualidade orçamentária, que determina o início de apuração das contas públicas, representadas pelo *orçamento*, em 1º de janeiro e término em 31 de dezembro de cada ano (artigo 34, Lei 4.320/64). Logo, a apuração deve ser considerada de forma *anual*, e não através de rubricas fracionadas.

Em resumo: se for constatado no Balanço Geral a realização de *despesas* de capital em montante superior ao de *receitas* de capital, incluindo os empréstimos realizados, a regra de ouro terá sido respeitada. Acertou o STF na decisão comentada.

[1] OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol. I. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. P. 395.

[2] NASCIMENTO, Edson Ronaldo. *Finanças Públicas: União, Estados e Municípios*. 2ª ed. Brasília: Vestcon, 2003, p. 152.

Autores: Fernando Facury Scaff