

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

16/01/2024

O Direito Financeiro consagra a *regra de ouro* no artigo 167, III, da Constituição Federal, vedando “a realização de operações de créditos 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*.

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: “É 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?

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 contratação que exceda o montante das despesas de capital”.

Do acórdão dos embargos de declaração constata-se afirmações tais como: “É, 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: “É 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, porém 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 *ânua*, 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.