



CONGRESSO NACIONAL

AVISO (CN) N° 3, DE 2025

(nº 79/2025, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 237/2025, que trata de consulta na qual apresenta dúvida acerca da aplicação da infração administrativa prevista no art. 5º da Lei 10.028/2000 a agente responsável que promover a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias até o limite previsto no art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024.

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PUBLICAÇÃO: DCN de 27/02/2025



[Página da matéria](#)

Aviso nº 79 - GP/TCU

Brasília, 18 de fevereiro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 237/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 5/2/2025, ao apreciar o processo TC-002.080/2024-9, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo trata de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, na qual apresenta dúvida acerca da aplicação da infração administrativa prevista no art. 5º da Lei 10.028/2000 a agente responsável que promover a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias até o limite previsto no art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JÚLIO ARCOVERDE
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 002.080/2024-9

Natureza: Consulta.

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA. NÃO CONHECIMENTO POR PERDA DE OBJETO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se petição (peça 5, p. 1), de autoria da ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet, encaminhada pelo Ofício 344/2024/MPO (peça 3, p. 1), por meio da qual faz a esta Corte de Contas o seguinte questionamento (peça 5, p. 2):

Observada a legislação fiscal de regência, em especial a LRF e a LC 200/2023, o ‘agente responsável’ que, ‘no âmbito de sua competência’, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo, portanto, a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000?

2. Em outros termos, a consulta tem por objetivo verificar junto ao TCU a suficiência do contingenciamento que eventualmente vier a ser estabelecido de acordo com o patamar máximo fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2024 (especialmente o § 18, inciso II, do art. 71 da Lei 14.791/2023), uma vez que a Lei Complementar (LC) 200/2023 estabelece um outro patamar máximo e o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 considera infração administrativa deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. O art. 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU) estabelece que o Plenário responderá a consultas sobre dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares sobre matérias de sua competência desde que demandadas por alguma das autoridades elencadas no caput do referido artigo. As consultas devem ter indicação precisa do seu objeto e deve haver pertinência temática entre o objeto da consulta e a área de atuação da autoridade consultante.

4. No caso em questão, a consulta foi realizada pela ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet. Os ministros de Estado têm legitimidade para formular consultas ao TCU, conforme indicado no inciso VI do caput do art. 264 do RITCU.

5. Quanto à pertinência temática, tem-se que o objeto da consulta é a suficiência do contingenciamento estabelecido de acordo com a LDO 2024 e, conforme a estrutura regimental do órgão (art. 1º, IV, do Decreto 11.353/2023), cabe ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) a elaboração, o acompanhamento e a avaliação das leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA).

6. Assim, a consulta sob análise atende aos requisitos regimentais, por haver sido proposta por ministra de Estado, versar sobre dúvida na aplicação de leis que importam para a execução orçamentária da União, além de ser instruída com parecer do órgão de assistência jurídica, nos termos do Parecer 16/2024/Conjur-MPO/CGU/AGU (peça 4). Tem pertinência temática com as atribuições do TCU por se tratar de assunto financeiro e orçamentário, em linha com o art. 70, caput, da Constituição Federal.

7. Pelo exposto, a presente consulta deve ser conhecida, uma vez que formulada por autoridade legitimada, acerca da aplicação, em tese, de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal, de modo que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, caput, inciso VI e § 1º, do RITCU.

EXAME TÉCNICO

8. Conforme mencionado, a consulente demanda que o Tribunal ateste a suficiência do contingenciamento que eventualmente vier a ser estabelecido de acordo com o patamar máximo fixado pela LDO 2024, uma vez que a LC 200/2023 estabelece um outro patamar máximo baseado em parâmetro diverso e o inciso III do art. 5º da Lei 10.028/2000 considera infração administrativa deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

9. A tese da consulta é que a LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 9º, dá competência à LDO do respectivo exercício para estabelecer critérios de contingenciamento e ressalvar despesas da limitação de empenho e movimentação financeira. O caput do art. 9º da LRF prevê que cabe à LDO a fixação dos critérios de contingenciamento e o § 2º do mesmo dispositivo permite que a LDO ressalve despesas da limitação de empenho e movimentação financeira, além daquelas já ressalvadas pela própria LRF.

10. Em consonância com o estabelecido na LRF, o art. 71 da LDO 2024 dispõe sobre os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira aplicáveis ao correspondente exercício (caput do art. 9º da LRF) e o seu § 18 elenca as despesas não sujeitas a contingenciamento. O inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024, que não constava do projeto originalmente apresentado pelo Poder Executivo (PLN 4/2023), restringe o contingenciamento de forma generalizada, e não pela exclusão de alguma despesa específica, nos seguintes termos:

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira (...)

(...)

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira (...) as despesas:

(...)

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

11. Argumenta também que essa exclusão de despesas de forma generalizada, distinguindo-se da exclusão de despesas específicas como disposto em LDOs anteriores, não é problema, pois não existe uma norma definindo como tal exclusão deve ser feita (peça 5, p. 2):

17. A ressalva prevista no art. 71, §18, inciso II, da LDO 2024, distingue-se das tradicionalmente constantes das leis de diretrizes orçamentárias tão somente por seu caráter quantitativo, decorrente de aplicação de fórmula de cálculo. A esse respeito, cabe pontuar que a LRF não estabelece a forma de apresentação das ressalvas (se, por exemplo, listagem de programações, critérios qualitativos, fórmulas, valores, etc.). Tampouco existe norma vigente que proíba a apresentação de ressalva em termos de fórmula de cálculo.

18. Vê-se, pois, que, juridicamente, o art. 71, § 18, inciso II, da LDO de 2024, constitui mera ressalva ao contingenciamento, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF, e presume-se constitucional (...).

12. Apresenta, então, uma tabela de cálculo do valor máximo a ser contingenciado em 2024 conforme a LDO, reproduzida a seguir (peça 5, p. 1).

Tabela 1 - Apuração estimada do valor máximo de contingenciamento nos termos da LDO 2024

Em R\$ milhões	
Apuração	Valor
(A) Inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024	2.067.164,05
(a) Inciso I do § 1º art. 3º da LC 200/23	1.964.093,90
(b) Caput e § 1º do art. 4º da LC 200/2023	4,62%
(c) § 1º do art. 5º da LC 200/2023	0,60%
(B) Despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - Autógrafo do PLOA 2024	
2.093.023,1	
(C) Valor máximo de contingenciamento das despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - LDO 2024 (B - A)	25.859,1

13. Por fim, a consultente argumenta sobre a possibilidade de se contingenciar respeitando os limites da LDO poder se constituir em infração contra as leis financeiras, elenca as leis que apresentam infrações e relata que a única que trata da questão do contingenciamento é a Lei 10.028/2000. A esse respeito faz as seguintes considerações (peça 5, p. 2):

19. Dentre as normas acima citadas, a única que toca no tema contingenciamento é o art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000, que prevê como infração administrativa contra as leis de finanças públicas a conduta de ‘deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei’ (inciso III). Chama atenção, de logo, que a configuração da infração está expressamente sujeita à observância dos ‘casos e condições estabelecidos em lei’. Por sua vez, a lei prevê as despesas que não serão passíveis de contingenciamento, acarretando, na prática, em um limite máximo para o contingenciamento no exercício de 2024 considerando o universo das despesas discricionárias autorizadas na lei orçamentária. Em conclusão, não se afigura juridicamente possível que o cumprimento da lei configure infração à lei (grifo no original).

14. Por todo o exposto, a consultente solicita a manifestação do Tribunal para dirimir dúvidas quanto à aplicação do dispositivo da LDO, afastando hipóteses de infração à LRF e à LC 200/2023, bem como de infração administrativa (art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000), e ressaltando as seguintes conclusões (peça 5, p. 2):

a) juridicamente, o art. 71, § 18, inciso II, da LDO de 2024, constitui mera ressalva ao contingenciamento, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF, e está resguardado pela presunção de constitucionalidade das leis;

b) a adoção das medidas de que trata o art. 7º da LC nº 200/2023 deve observar as despesas ressalvadas de contingenciamento pela própria legislação em vigor, de modo que eventual necessidade de contingenciamento deve observar a totalidade dos limites então vigentes na legislação;

c) a configuração da infração administrativa prevista no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028, de 2000, está expressamente sujeita à observância dos ‘casos e condições estabelecidos em lei’, e a lei, no caso, prevê limite máximo para contingenciamento; e

d) não se afigura juridicamente possível, por violar a unidade do ordenamento jurídico, que se configure infração à lei o cumprimento da lei.

15. Em complemento à consulta foram encaminhados o Parecer 16/2024/Conjur-MPO/CGU/AGU (peça 4), de autoria da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento e Orçamento, e a Nota Técnica 45/2024/MPO (peça 6), de autoria da Subsecretaria de Gestão Orçamentária da Secretaria de Orçamento Federal.

16. A Nota Técnica argumenta que o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 tem amparo no art. 9º da LRF, que atribuiu competência às LDOs para ressalvar despesas do contingenciamento. Nesse sentido, na análise do contingenciamento e das situações que excluem o agente público da infração administrativa à LRF constantes do art. 7º da LC 200/2023, deve-se considerar também o disposto na LDO. No entanto, devido ao

intenso debate ocorrido no Congresso Nacional durante aprovação do referido dispositivo da LDO 2024, sugere uma consulta ao TCU nos seguintes termos (peça 6, p. 1):

12. Dessa forma, sugere-se consultar a egrégia Corte de Contas da União sobre a interpretação adequada acerca dos retrocitados dispositivos legais, com o esclarecimento sobre o patamar máximo de contingenciamento a ser observado em face do disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 e no inciso I do art. 7º da LC 200/2023, tendo-se em vista, também, a previsão de que trata o art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que em seu inciso III elenca como infração contra leis de finanças públicas a limitação de empenho em desacordo com as condições estabelecidas em lei (...).

17. O Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento (peça 4), por sua vez, inicia sua argumentação citando a análise já realizada sobre o inciso II do § 18 do art. 71 da Lei 14.791/2023 durante o processo de sanção do projeto da LDO 2024. Naquela oportunidade, foram discutidas três questões ora repisadas: a ausência de hierarquia entre a LRF e a LDO; a possibilidade de a LDO prever ressalvas ao contingenciamento; e, a competência constitucional da LDO para tratar de política fiscal.

18. Em relação à primeira questão, alega que, conforme o STF tem reiterado, não há hierarquia entre lei complementar e demais normas primárias. Afirma também que, salvo em casos expressamente previstos na Constituição, a lei complementar não tem a função de condicionar a validade da LDO. Assim, se não há hierarquia, não se poderia falar de violação de uma lei por outra.

19. O segundo ponto diz respeito à possibilidade aberta pela própria LRF de a LDO fazer ressalvas ao contingenciamento. Ressalta que historicamente as ressalvas eram feitas por programa ou despesa, mas que não há norma que impeça o formato de ressalva estabelecido na LDO 2024.

20. Por fim, é ressaltada a nova atribuição da LDO estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) 109/2021 de estabelecer ‘as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública’ (art. 165, § 2º, da Constituição Federal). Nesse sentido, como a competência é constitucional, ela não pode ser restrita por lei complementar. E, então, conclui (peça 4, p. 3):

16. Destaco, também, que a vedação constante do art. 71, § 18, da LDO é imperativa para a União, e a única forma de afastar sua aplicação seria a revogando ou tendo sua constitucionalidade rechaçada por órgão judicial, considerando que ‘vige no direito brasileiro o postulado de que lei formal goza de presunção de constitucionalidade até declaração em contrário’ (ARE 1182358 ED-AgR).

21. O Parecer discute, ainda, se o descumprimento das metas fiscais em decorrência do cumprimento do inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 seria uma infração às leis financeiras. Em especial, contra a Lei 10.028/2000, que estabelece como infração ‘deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei’ (inciso III do caput do art. 5º).

22. Argumenta que a questão relevante é verificar se limitar o contingenciamento ao máximo previsto na LDO constituir-se-ia numa infração, ao se enquadrar na hipótese prevista no inciso III do caput do art. 5º da Lei 10.028/2000. Nesse sentido, alega que a LDO proíbe o contingenciamento de determinadas despesas, logo não teria sentido se falar em infração por quem não as contingencia. Finaliza afirmando: ‘Em conclusão, não se afigura juridicamente possível que se configure infração à lei o cumprimento da lei’ (peça 6, p. 4, grifo no original).

23. Em conclusão, conforme relatado, a consulente solicita do TCU o seguinte esclarecimento (peça 5, p. 2):

Observada a legislação fiscal de regência, em especial a LRF e a LC 200/2023, o ‘agente responsável’ que, ‘no âmbito de sua competência’, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo, portanto, a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000? (grifo no original)

24. Com efeito, a questão suscitada pela consulente tem por objetivo que o Tribunal ratifique ou não o entendimento do Ministério no sentido da regularidade do contingenciamento que vier a ser realizado em estrita consonância com o disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024, caso os Relatório Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias indiquem a sua necessidade.

25. A questão é bastante relevante para a condução da gestão fiscal, uma vez que este comando da LDO 2024 estabelece, a partir de critério diverso daquele constante da novel LC 200/2023, um limite máximo de contingenciamento significativamente inferior. A diferença entre os valores é de aproximadamente R\$ 28 bilhões e os critérios e valores são apresentados na tabela seguinte.

Limites Máximos de Contingenciamento

R\$ milhões

Apuração conforme o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024	Valores
(A) Inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024	2.067.164,05
(a) Inciso I do § 1º art. 3º da LC 200/2023	1.964.093,90
(b) Caput e § 1º do art. 4º da LC 200/2023	4,62%
(c) § 1º do art. 5º da LC 200/2023	0,60%
(B) Despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - Autógrafo do PLOA 2024	2.093.023,1
(C) Valor máximo de contingenciamento das despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - LDO 2024 (B - A)	25.859,1

Apuração conforme a LC 200/2023

(A) Despesas primárias discricionárias no âmbito dos Órgãos do Poder Executivo - autógrafo do PLOA 2024	214.442,9
(B) 75% da despesa discricionária (inciso I e § 2º do caput do art. 7º da LC 200/2023)	160.832,2
(C) Margem de contingenciamento no âmbito dos Órgãos do Poder Executivo - LC 200/2023 (A-B)	53.610,7

Fonte: peça 6, p. 1.

26. Os argumentos apresentados pela conselente podem ser condensados em três: i) o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 se constituir em uma mera ressalva como ocorrido nos exercícios anteriores; ii) a inexistência de hierarquia entre as leis complementares e as LDOs dada a competência constitucional das LDOs; e iii) a inaplicabilidade da Lei 10.028/2000 à situação.

27. O primeiro argumento, de que o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 se constitui em uma mera ressalva, é explicitado nos seguintes termos na consulta (peça 5, p. 2):

17. A ressalva prevista no art. 71, §18, inciso II, da LDO 2024, distingue-se das tradicionalmente constantes das leis de diretrizes orçamentárias tão somente por seu caráter quantitativo, decorrente de aplicação de fórmula de cálculo. A esse respeito, cabe pontuar que a LRF não estabelece a forma de apresentação das ressalvas (se, por exemplo, listagem de programações, critérios qualitativos, fórmulas, valores, etc.). Tampouco existe norma vigente que proíba a apresentação de ressalva em termos de fórmula de cálculo.

28. No entanto, o estabelecido no § 2º do art. 9º da LRF diz respeito à exclusão de despesas, não à exclusão de valores. As despesas elencadas nesse dispositivo da LRF se referem a obrigações constitucionais e legais do ente, ao pagamento do serviço da dívida pública, às destinadas ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

29. O que o dispositivo da LDO 2024 sob análise faz é ressalvar valores de forma a restringir o potencial de contingenciamento estabelecido na LC 200/2023, e não despesas específicas. Tanto é assim que esse comando tem como referência o subconjunto de todas as despesas primárias sujeitas a limite por Poder e órgão, ou seja, são valores que inclusive abarcam despesas primárias obrigatórias já excluídas de contingenciamento como, por exemplo, as de pessoal.

30. Embora não exista norma que impeça a apresentação de uma ressalva em termos de fórmula de cálculo, isso não significa que a ressalva possa se constituir em um percentual do valor de todas as despesas, pois, ao se elencar um percentual de todas as despesas, não se está ressalvando despesa do contingenciamento, que é o propósito do dispositivo da LRF, mas sim estabelecendo novo regramento de limitação de empenho e movimentação financeira.

31. Em outras palavras, na concepção da LRF, a LDO pode excluir do contingenciamento do exercício alguma despesa devido a sua relevância no período, no entanto, a forma de cálculo do inciso da LDO não exclui despesa nenhuma do contingenciamento, apenas exclui valores, isto é, todas as despesas permanecem sujeitas ao contingenciamento se não tiverem sido excluídas por outro dispositivo legal. Enfim, não existe ressalva de despesa, mas ressalva de valor, o que não condiz com o estabelecido na LRF. Ou seja, o que está sendo, de fato, estabelecido é um novo patamar máximo de contingenciamento em substituição àquele previsto na LC 200/2023.

32. Nesse ponto, chega-se ao segundo argumento, apresentado nos documentos relativos à consulta, que diz respeito à inexistência de hierarquia entre as leis complementares e as demais normas primárias e a competência constitucional das LDOs.

33. O segundo argumento sustenta a hipótese da legalidade do dispositivo, mesmo que em desacordo com a LRF, uma vez que:

- não há hierarquia entre lei complementar e demais normas primárias;
 - salvo em situações excepcionais, a lei complementar não tem a função de validar as leis orçamentárias;
- a Emenda Constitucional 109/2021 atribuiu às leis de diretrizes orçamentárias a competência de estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas, não havendo sentido essa competência ser restrita por lei complementar.

34. Com base nos pressupostos apresentados, a conclusão do argumento é de que (peça 4, p. 3):

16. (...) a vedação constante do art. 71, § 18, da LDO é imperativa para a União, e a única forma de afastar sua aplicação seria a revogando ou tendo sua constitucionalidade rechaçada por órgão judicial, considerando que ‘vige no direito brasileiro o postulado de que lei formal goza de presunção de constitucionalidade até declaração em contrário’ (ARE 1182358 ED-AgR).

35. Apesar da ênfase da conclusão, alguns pontos devem ser levantados em relação à alteração das atribuições da LDO em virtude da promulgação da EC 109/2021. A seguir são apresentadas a versão original do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e a redação dada pela referida Emenda Constitucional:

Versão Original: § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

EC 109/2021: § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifou-se)

36. Na comparação entre os parágrafos, percebe-se que a EC 109/2021 incorporou à Constituição a atribuição da LDO de estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas. Tal determinação já constava do art. 4º da LRF. No entanto, a Emenda Constitucional restringiu a política fiscal a ser estabelecida pela LDO àquela consonante com a trajetória sustentável da dívida pública. Enfim, a competência da LDO para estabelecer as diretrizes da política fiscal é restrita e, em última instância, ela não pode contribuir para que a dívida pública apresente uma trajetória insustentável. Ou seja, o que a EC 109/2021 delegou à LDO neste artigo foi a condução de uma política fiscal que leve à higidez das finanças públicas. Esse é, pois, o bem jurídico maior a ser preservado.

37. Nesse mesmo sentido é o art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022, que fundamentou a edição da LC 200/2023, que trata do Regime Fiscal Sustentável (RFS):

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (grifou-se)

38. Mais uma vez é realçado, na Constituição Federal, o propósito do equilíbrio fiscal de longo prazo, ou seja, um regime fiscal que garanta a estabilidade econômica e crie condições para o crescimento socioeconômico. Nesse contexto, a trajetória sustentável da dívida pública é variável fundamental. A própria ementa da Lei Complementar 200/2023 expõe esses objetivos nos seguintes termos:

Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

39. O inciso VIII do caput e o parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal também foram incluídos pela EC 109/2023 e determinam que lei complementar disponha sobre a sustentabilidade da dívida pública, definindo indicadores de apuração e níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida, dentre outras disposições.

40. A Lei Complementar 200/2023 visa então, atendendo aos objetivos da própria Constituição Federal, promover a estabilidade fiscal a longo prazo, incluindo entre os seus objetivos uma trajetória sustentável da dívida pública. O capítulo II da Lei, denominado ‘Das Metas Fiscais Compatíveis com a Sustentabilidade da Dívida’, é composto apenas por um artigo, reproduzido a seguir:

Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 2º A trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

§ 4º A apuração do resultado primário e da relação entre a DBGG e o PIB será realizada pelo Banco Central do Brasil.

41. Nesse sentido, pode-se afirmar que toda a arquitetura de política fiscal e regime fiscal desenhada na LC 200/2023, que envolve limite de despesas primárias, metas fiscais, contingenciamento mínimo, crescimento real das despesas estabelecido a partir de uma fração do crescimento real da receita recorrente, foi estruturada buscando a higidez das contas públicas, o que seguramente inclui a estabilização da dívida pública. Destaque-se especialmente o disposto no § 3º do art. 2º da LC 200/2023, que prioriza expressamente a busca pelo alcance da meta de resultado primário na execução orçamentária, reafirmando a sustentabilidade fiscal como o bem jurídico a ser preservado.

42. Com efeito, as variáveis de política fiscal se interligam e a alteração de uma variável repercute nos resultados esperados em termos de sustentabilidade com a implementação do RFS. Por exemplo, o resultado primário positivo reduz a necessidade de endividamento para o cumprimento das obrigações não primárias e o resultado primário negativo produz efeitos contrários. Por outro lado, resultados primários também afetam a taxa de juros, pois interferem na avaliação de risco dos agentes econômicos que atuam no País.

43. Nesse contexto, o PLDO 2024 foi elaborado considerando todo esse conjunto de variáveis, as metas fiscais buscavam evitar, dentre outras situações, que o resultado primário não contribuisse diretamente para o aumento da dívida pública, que o crescimento da despesa obrigatória acima do previsto fosse, pelo menos em parte, contrabalançado pelo contingenciamento das despesas discricionárias e que o crescimento do PIB

compensasse o crescimento da dívida devido a despesas não financeiras. Enfim, é possível considerar que havia uma estrutura normativa arquitetada conforme os parâmetros que objetivava, a longo prazo, tanto a obtenção de uma trajetória sustentável da dívida pública, quanto a estabilidade macroeconômica do País e a criação das condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

44. A LDO 2024, ao reduzir o valor máximo permitido para limitação de empenho e movimentação financeira, quando houver necessidade de contingenciamento pelo risco de não cumprimento das metas fiscais, possibilita o aumento do gasto acima do previsto conforme os critérios da LC 200/2023, mesmo a custo de não cumprimento da banda inferior da meta fiscal, em flagrante desacordo como disposto no § 3º do art. 2º da LC 200/2023 e contribuindo para um potencial aumento da dívida pública maior do que o previsto conforme o arcabouço do Regime Fiscal Sustentável.

45. No entanto, a competência dada às LDOs, pela EC 109/2021, de estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, é limitada à sua consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. A diretriz estabelecida no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 pode não contribuir para a estabilização da dívida pública na medida em que sua efetiva aplicação implique o não alcance da meta de resultado primário. Nesse sentido, entende-se que o referido dispositivo não se coaduna com a competência atribuída pela Emenda Constitucional 109/2021 às LDOs.

46. No caso em questão, não se questiona a presunção de constitucionalidade e legalidade do inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024, simplesmente considera-se que tal norma deve ser aplicada mediante interpretação conjunta e integrada do ordenamento jurídico, considerando, portanto, a existência prévia de normas gerais igualmente vigentes e plenamente eficazes.

47. Tem-se aqui uma situação similar à tratada na consulta objeto do processo TC 039.853/2018-7, que redundou no Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), o qual analisou os procedimentos a serem adotados em caso de aprovação, sem a correspondente disponibilidade orçamentária e financeira, de medidas legislativas que geram obrigações para a União. A similaridade é que, no processo atual, tem-se uma vedação à contenção da despesa, enquanto no processo citado foi analisada a criação de uma despesa ou a concessão de uma renúncia de receita.

48. Do Relatório que fundamentou o referido Acórdão foram extraídas as seguintes ponderações (TC 039.853/2018-7, peça 21, p. 7-8):

34. As medidas legislativas que criam obrigações para a União sem atendimento dos mencionados requisitos devem ter sua ilegalidade e inconstitucionalidade arguidas no Poder Judiciário. No entanto, até que sobrevenha decisão judicial, a execução de tais leis pelo gestor público traria prejuízos de difícil reparação para as finanças públicas, além de vulnerar o Direito Financeiro tal como erigido pela Constituição Federal (...)

35. No caso destes autos, a inobservância dos requisitos preceituados na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias, e na própria Constituição Federal, malferiria o interesse jurídico tutelado por essas normas, qual seja, o da manutenção de finanças públicas equilibradas. Quando uma lei específica cria obrigação para os cofres públicos sem o atendimento dos mencionados requisitos, impõe-se interpretação sistemática do ordenamento, para que seja adotada a providência menos gravosa para a sociedade e protegido o bem jurídico maior presente nas normas de finanças públicas, como preconiza a Constituição, em benefício de toda a coletividade e, inclusive, das gerações futuras.

36. Portanto, o Poder Executivo não pode, ao empregar recursos públicos, ignorar os requisitos previstos em normas de Direito Orçamentário e Financeiro, de extração constitucional. Considera-se, assim, que as medidas legislativas, mesmo que hígidas quanto aos atributos jurídicos de existência e validade, só podem ser implementadas quando forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos em políticas e programas governamentais. A contrario sensu, ter-se-iam fulminadas as regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova proposição legislativa que as afrontasse. (grifou-se)

49. Por todas as observações apresentadas, mediante interpretação conjunta e integrada do ordenamento jurídico, e tendo como bem jurídico maior a ser preservado a higidez das finanças públicas, tem-se que, diante dos dois limites máximos de contingenciamento vigentes na legislação, o limite máximo de contingenciamento a ser realizado é aquele previsto na Lei Complementar 200/2023, em prol da sustentabilidade fiscal.

50.Por fim, quanto ao terceiro argumento relativo à inaplicabilidade da Lei 10.028/2000 à situação, entende-se que sua aplicabilidade deve considerar todo o conjunto normativo de regência da programação e da execução orçamentária e financeira da União, e não apenas o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024. Ademais, no desenrolar deste exame técnico, restou entendido que o limite máximo de contingenciamento a ser considerado ao longo do exercício financeiro de 2024 é o previsto no art. 7º, inciso I e § 2º, da Lei Complementar 200/2023.

CONCLUSÃO

51.A presente consulta deve ser conhecida, a teor do disposto no art. 264, inciso VI e §§ 1º e 2º, do RITCU.

52.Seu objeto é esclarecer se o agente responsável que, no âmbito de sua competência, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000.

53.Na argumentação da consulta são apresentados essencialmente três argumentos: o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 constitui mera ressalva de despesas de acordo com o estabelecido na LRF; a inexistência de hierarquia entre as leis complementares e as LDOs e a competência constitucional das LDOs; a inaplicabilidade da Lei 10.028/2000 à situação.

54.Na análise levada a efeito nesta instrução, considerou-se que o referido dispositivo da LDO 2024 não constitui ressalva de despesa, mas ressalva de valor, o que não condiz com o estabelecido na LRF, de modo que teria sido estabelecido novo patamar máximo de contingenciamento em substituição àquele previsto na LC 200/2023.

55.Nos argumentos referentes à inexistência de hierarquia entre as leis complementares e as LDOs e a competência constitucional das LDOs, considerou-se que, de fato, a EC 109/2021 deu à LDO a competência de estabelecer diretrizes e metas fiscais, no entanto, restringiu essa competência à consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. Assim, a diretriz de contingenciamento estabelecida no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 deveria estar de acordo com a trajetória sustentável da dívida pública. Ocorre que, ao impedir uma contenção maior das despesas primárias, esse comando da LDO 2024 pode ir de encontro ao propósito de sustentabilidade da dívida pública, caso redunde no descumprimento da meta de resultado primário. Conclui-se, então, que, visando a higidez das contas públicas e os fins explicitados nas Emendas Constitucionais 109/2021 e 126/2022, o limite máximo de contingenciamento a ser considerado no exercício financeiro de 2024 é aquele previsto art. 7º, inciso I e § 2º, da Lei Complementar 200/2023.

56.Ressalta-se, entretanto, que não se questiona a presunção de constitucionalidade e legalidade do inciso, simplesmente considera-se que a norma deve ser aplicada mediante interpretação conjunta e integrada do ordenamento jurídico, ponderando, portanto, a existência prévia de normas gerais igualmente vigentes e plenamente eficazes.

57.Quanto ao terceiro argumento relativo à inaplicabilidade da Lei 10.028/2000 à situação, restou entendido que sua aplicabilidade deve considerar todo o plexo normativo que rege a programação e a execução orçamentária e financeira da União, bem assim que o limite máximo de contingenciamento a ser considerado é o previsto na Lei Complementar 200/2023.

58.Em termos processuais, com amparo no art. 159, inciso IV, do RITCU, entende-se pertinente conferir urgência e tramitação preferencial a este processo, por tratar de regra fiscal estruturante a ser fielmente observada ao longo de toda a execução orçamentária e financeira do exercício de 2024 que já se encontra em curso, com potencial repercussão sobre a condução da política fiscal pelo Poder Executivo e o controle externo exercido por esta Corte de Contas. Não obstante a atribuição dessa chancela aos autos, os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal devem ser observados ante a alta complexidade do objeto da consulta.

59.A esse respeito, propõe-se, ainda, submeter os autos à prévia manifestação do representante do Ministério Públco junto ao TCU – MPTCU (peça 1). Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal. Considerando a

complexidade técnico-jurídica da matéria em exame, entende-se conveniente e oportuna a oitiva do Parquet de Contas, consoante os arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU.

60. Cabe ressaltar, por fim, a existência do processo conexo TC 000.135/2024-0, da mesma relatoria dos presentes autos, e que aguarda apreciação preliminar do ministro-relator Jhonatan de Jesus quanto à proposta de conversão em consulta e realização de diligências. Com efeito, em exame perfuntório de cognição sumária à luz da racionalização dos esforços de controle de externo, entende-se que a resposta à presente consulta suplantará as questões postas no âmbito daquela representação, razão pela qual aqueles autos podem, desde já, ser definitivamente apensados ao presente processo – por relação de continência e em face da superveniente perda do seu objeto, com fulcro nos arts. 36, caput, e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Ante o exposto, com fulcro no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do RITCU, e 100 da Resolução-TCU 259/2014, submetem-se os autos à consideração superior do ministro-relator Jhonatan de Jesus, com a proposta de:

- a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do RITCU;
- b) apensar definitivamente os autos do TC 000.135/2024-0 ao presente processo, com fulcro nos arts. 36, caput, e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014;
- c) atribuir urgência e tramitação preferencial ao presente processo, nos termos do art. 159, inciso IV, do RITCU, sem prejuízo da plena observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal;
- d) submeter os presentes autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;
- e) responder à conselente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias deve preservar o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, nos estritos termos do § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023, em prol da busca pela sustentabilidade fiscal e da preservação da higidez das contas públicas;
- f) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida nestes autos à conselente, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao deputado federal Pedro Paulo (PSD/RJ) em face do processo conexo TC 000.135/2024-0, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- g) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.”

2. O diretor da 2ª Diretoria da AudFiscal alinhou-se ao posicionamento esposado na instrução da unidade, adicionando comentários em seu pronunciamento acerca do funcionamento da sistemática de limitação de empenho e movimentação financeira para cumprimento das metas fiscais e para sustentabilidade da dívida pública, de acordo com a LRF e com o Regime Fiscal Sustentável. Transcrevo o inteiro teor de sua manifestação:

“1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela auditora da D2-AudFiscal (peça 10, p. 11-12).

2. A presente consulta versa sobre regra fiscal estruturante a ser fielmente observada ao longo de toda a execução orçamentária e financeira da União no exercício financeiro de 2024. Trata-se de dúvida suscitada acerca de normas atinentes ao denominado contingenciamento orçamentário.

3. A Lei Complementar 200/2023 instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), passando a dispor que: i) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, caput); ii) a elaboração, a aprovação e a

execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (art. 2º, § 3º), quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo Projeto de LDO.

4. Consoante destacado na instrução precedente (peça 10, p. 7), a Emenda Constitucional 109/2021 – cronologicamente anterior e hierarquicamente superior à Lei Complementar 200/2023 – já havia ‘restringido’ a ‘opção’ de política fiscal a ser estabelecida pela LDO como aquela que esteja ‘em consonância com trajetória sustentável da dívida pública’, nos termos da redação dada ao § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Assim, reafirma-se nesta assentada que (peça 10, p. 8):

41. (...) toda a arquitetura de política fiscal e regime fiscal desenhada na LC 200/2023, que envolve limite de despesas primárias, metas fiscais, contingenciamento mínimo, crescimento real das despesas estabelecido a partir de uma fração do crescimento real da receita corrente, foi estruturada buscando a higidez das contas públicas. Destaque-se especialmente o disposto no § 3º do art. 2º da LC 200/2023, que prioriza expressamente a busca pelo alcance da meta de resultado primário na execução orçamentária, reafirmando a sustentabilidade fiscal como o bem jurídico a ser preservado. (grifo no original)

5. Cumpre salientar também que, como instrumento de gestão das finanças públicas, a programação orçamentária e financeira contribui para o cumprimento das metas fiscais. De acordo com a LRF (art. 9º, caput), as receitas e despesas devem ser avaliadas bimestralmente e, caso necessário, os gastos devem ser limitados, segundo os critérios fixados pela LDO, a fim de garantir o alcance dos resultados fiscais pretendidos. Ainda de acordo com a LRF (art. 9º, § 2º), não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as despesas ressalvadas pela LDO.

6. O contingenciamento define os limites de empenho e de pagamento, que representam os valores efetivamente autorizados para execução, a despeito das dotações orçamentárias consignadas. A escolha das despesas a serem contingenciadas recai sobre os órgãos executores, já que os limites são definidos por Poder e órgão. Um conceito relevante nesse contexto é o de base contingenciável: conjunto de dotações sujeitas a contingenciamento, por meio da qual se define a participação proporcional de cada Poder e órgão autônomo na distribuição dos montantes a serem contingenciados.

7. Os Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, previstos anualmente nas LDOs, informam a necessidade de contingenciamento a cada Poder e órgão. Tais relatórios contêm: atualização das estimativas de receitas e despesas; demonstração da necessidade de contingenciamento; revisão dos parâmetros macroeconômicos; justificativas das alterações de despesas obrigatórias; cálculos relativos à frustração das receitas; justificativa dos desvios em relação às projeções. Há também os Relatórios Quadrimestrais de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, que contêm as justificativas de desvios e a indicação das medidas corretivas.

8. A LRF deixa claro que as metas fiscais não têm de ser cumpridas apenas no final do exercício, mas avaliadas a cada bimestre para que não se percam de vista o controle, a evolução e a limitação das despesas discricionárias, sujeitas ao contingenciamento, bem como a cobertura das despesas obrigatórias. Por conta disso, há um processo operacional definido no art. 9º da LRF que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal, mediante a reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, a LRF condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustração de receitas ou de uma elevação de despesas obrigatórias a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas. Tais contingenciamentos podem ser temporários ou permanentes, segundo as condições econômicas durante o ano, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno atingimento da meta fiscal ao final do exercício.

9. A Lei Complementar 200/2023 trouxe inovações a esse processo, dispondo em seu art. 7º que não configura infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que este tenha adotado, na esfera de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva LOA.

10. Com efeito, para além das consequências macroeconômicas, os gestores da política fiscal (em última instância, os ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e o próprio Presidente da República) parecem temer eventual punição por parte dos órgãos de controle em caso de descumprimento da meta fiscal e, talvez, esse temor tenha sido um dos fatores que levaram à redação posta no art. 7º da Lei Complementar 200/2023.

11. Ocorre que, ao menos juridicamente, a Lei 10.028/2000, popularmente conhecida como a ‘Lei de Crimes Fiscais’, já não tipificava como crime, ou sequer como infração administrativa, o descumprimento da meta fiscal em si. A esse respeito, as previsões contidas nessa lei são de apenas duas infrações administrativas a serem processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas e punidas com multa aos agentes que lhes derem causa, quais sejam (art. 5º, incisos II e III):

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

12. Por outro lado, a Lei 1.079/1950 (‘Lei dos Crimes de Responsabilidade’ ou ‘Lei do Impeachment’) prevê como crime a infração a qualquer dispositivo da lei orçamentária (art. 10, inciso 4). Em sentido amplo, pode-se discutir se a meta fiscal constitui – materialmente – dispositivo da lei orçamentária, uma vez que: i) consta formalmente do texto e dos anexos da LDO; ii) orienta toda a elaboração e a execução da LOA. Assim, a depender de uma profunda discussão técnica, jurídica e política, o descumprimento da meta fiscal – ao longo do exercício e/ou ao final do ano – pode vir a ser enquadrado como crime de responsabilidade, cuja admissibilidade cabe à Câmara dos Deputados (art. 51, inciso I, da Constituição Federal) e o processamento, ao Senado Federal (art. 52, inciso I, da Constituição Federal).

13. Isso posto, o objeto da presente consulta reside fundamentalmente na regra contida no § 18 do art. 71 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), mais precisamente em seu inciso II. Esse dispositivo estabelece critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira no exercício financeiro de 2024, com amparo nos arts. 4º, inciso I, alínea ‘b’, e 9º, caput e § 2º, ambos da LRF. Eis o comando definido na LDO 2024:

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

(...)

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

(...)

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e (grifou-se)

14. Como demonstrado ao longo da instrução (peça 10, p. 6), tal dispositivo inovou ao estabelecer, de fato, ‘novo patamar máximo de contingenciamento’, haja vista não prever ressalva de ‘despesa’, mas ressalva de ‘montante’. Ademais, o montante ressalvado extrapola o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública fixado no art. 7º, § 2º, da Lei Complementar 200/2023, qual seja: 75% do valor autorizado na respectiva LOA. A despeito de eventual interpretação jurídica em sentido contrário, entende-se que, na prática, o comando inserido na LDO 2024 modificou de maneira imprópria o parâmetro fixado na Lei Complementar 200/2023.

15. Com efeito, essa mesma questão fora suscitada em outros termos no âmbito do processo conexo TC 000.135/2024-0, também de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus. Considerando que naqueles autos fez-se apenas um exame técnico preliminar ainda pendente de apreciação até esta data e que, no presente processo, já

se chegou a uma proposta de mérito, entende-se bem acertada – em prol da economia processual – a sugestão de apensamento lançada no item ‘b’ da Proposta de Encaminhamento (peça 10, p. 11).

16. Outra proposta extremamente valiosa é a que visa franquear ao Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) a oportunidade de oficiar nestes autos, consoante o item ‘d’ da Proposta de Encaminhamento (peça 10, p. 12). Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal, nos termos do art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU (RITCU).

17. Em processos do tipo ‘consulta’ como o ora em andamento, a manifestação do MPTCU não é obrigatória. Porém, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em análise, a adoção dessa providência se mostra desejável, sem prejuízo da atribuição de urgência e tramitação preferencial também alvitrada na instrução (peça 10, p. 12).

18. Isso porque o cerne da dúvida suscitada pela ministra do Planejamento e Orçamento consiste na aplicabilidade do inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 para fins de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da Lei Complementar 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000. Trata-se, pois, de questão a exigir interpretação jurídica conjunta, integrada e teleológica de regras afetas às disciplinas do Direito Constitucional e do Direito Financeiro.

19. Registre-se que, nos termos do art. 157 do RITCU, o ministro-relator preside a instrução processual, podendo determinar monocraticamente, de ofício ou por provocação da unidade técnica, a adoção de providências necessárias ao saneamento dos autos. No caso em tela, vislumbra-se como medida saneadora cabível a oitiva do MPTCU.

20. Ademais, em sede de consulta sobre temas de finanças públicas, o pronunciamento do Parquet de Contas tem sido recorrente, a exemplo do ocorrido nos processos: TC 039.853/2018-7, TC 036.509/2018-3, TC 025.285/2017-3, TC 008.530/2018-1, TC 004.293/2018-5, TC 004.263/2018-9, TC 016.760/2019-0, TC 006.209/2019-0 e TC 024.805/2020-3.

21. Quanto ao mérito, reitero minha plena concordância com o encaminhamento no sentido de que o contingenciamento das despesas discricionárias deve preservar o nível mínimo de despesas necessárias ao funcionamento regular da administração pública, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023.

22. Ante o exposto, atestando o fiel cumprimento da Resolução-TCU 315/2020, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator Jhonatan de Jesus.”

3. Colaciono ainda o pronunciamento da unidade, que também se manifestou de acordo com a proposta da instrução, apesar de propor nova redação à resposta da consulta:

“1. Manifesto-me parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela auditora na peça instrutória (peça 10), que contou com a anuência do diretor da D2-Audfiscal (peça 11), oportunidade em que proponho redação alternativa para o item ‘e’, como resposta à consulta de autoria da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet.

2. A questão suscitada diz respeito à aplicação do disposto no inciso II do §18 do art. 71 da LDO 2024, em face do que dispõe o art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000.

3. O inc. II do § 18 do art. 71, da LDO 2024, limita a ação do gestor no que se refere à adoção de medidas de limitação de empenho e financeira nos seguintes termos:

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

4. Valendo-se da parte final do § 2º do art. 9º da LRF, a LDO 2024, em seu art. 71, § 18, inc. II, impõe limite máximo de contingenciamento de forma a preservar um montante a ser calculado conforme critérios dados pelo próprio dispositivo. Entretanto, como se buscará demonstrar neste pronunciamento, a

aplicação do multicitado dispositivo da LDO pode não ser compatível com a plena aplicação do artigo 9º da LRF.

5. A LC 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, estabeleceu limites das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias, nos termos do seu art. 3º, cuja correção anual se dará conforme os artigos 4º (variação da inflação) e 5º (crescimento real). As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual (LOA) e os respectivos créditos suplementares e especiais não podem exceder aos valores máximos a que se referem os limites da despesa primária.

6. Importante se observar que o limite para o montante global das dotações orçamentárias relativas às despesas primárias não é algo estabelecido ao acaso, mas traduz-se em ferramenta de alcance/manutenção da sustentabilidade da dívida (e variantes: ‘dívida pública em níveis sustentáveis’ e ‘trajetória sustentável da dívida’), conforme se depreende dos dispositivos constitucionais expressamente citados no caput do art. 3º da LC 200/2023 (inciso VIII do caput do art. 163; art. 164-A; e §§ 2º e 12 do art. 165; todos da Constituição Federal).

7. Uma vez calculado e estabelecido o limite para as dotações orçamentárias relativas às despesas primárias, a programação da despesa da lei orçamentária e de créditos suplementares e especiais deve obrigatoriamente ser compatível com aquele limite. Trata-se de um mecanismo de controle do déficit fiscal que se aplica na elaboração dos orçamentos.

8. Outra ferramenta que visa garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública, este previsto na Lei Complementar 101/2000 (LRF), refere-se às metas fiscais anuais, a serem estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO (§ 1º do art. 4º da LRF), tendo como principal indicador fiscal o resultado primário. A Constituição também exige que tais metas estabelecidas pela LDO estejam em consonância com trajetória sustentável da dívida pública (art. 165, § 2º, da CF).

9. A LOA, por sua vez, deve demonstrar a compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas do Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, inc. I, da LRF). Além de se aplicar também no momento da elaboração dos orçamentos (por meio das metas fiscais), o resultado primário é, por excelência, a ferramenta de que dispõe o governo para controle do déficit fiscal durante a execução dos orçamentos.

10. Os indicadores fiscais, sendo o resultado primário o principal deles, devem estar compatíveis com a sustentabilidade da dívida, tanto na elaboração, quanto na execução dos planos e orçamentos, por força do art. 164-A, parágrafo único, da Constituição. Portanto, não basta que o orçamento apresente limites de despesa primária e resultado primário compatíveis com a trajetória sustentável da dívida apenas no momento de sua elaboração (LOA), mas deve manter essa compatibilidade também durante toda a execução.

11. De nada adiantaria esse encadeamento lógico de regras constitucionais e legais visando a condução de políticas fiscais condizentes com a manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, caso não houvesse mecanismos capazes de garantir a efetividade das ferramentas de controle do déficit fiscal. O principal desses mecanismos é o contingenciamento ou, nos termos do art. 9º da LRF, a limitação de empenho e movimentação financeira. Com base nesse mesmo art. 9º, ao final de cada bimestre, se verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão o contingenciamento por ato próprio e nos montantes necessários.

12. Há que se ter em conta que o contingenciamento é um mecanismo de controle eficaz mas não absoluto, visto que a própria LRF exclui de seu alcance algumas despesas, conforme dispõe o seu art. 9º, § 2º, a saber:

- despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida;
- as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade; e
- as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

13. Segundo argumenta a consulente, o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 tem amparo nesse último item de despesa ressalvada pelo art. 9º, § 2º, da LRF, porém, como bem observa a auditora em sua instrução (itens 29 e 30):

29. O que o dispositivo da LDO 2024 sob análise faz é ressalvar valores de forma a restringir o potencial de contingenciamento estabelecido na LC 200/2023, e não despesas específicas. Tanto é assim que esse comando tem como referência o subconjunto de todas as despesas primárias sujeitas a limite por Poder e órgão, ou seja, são valores que inclusive abarcam despesas primárias obrigatórias já excluídas de contingenciamento como, por exemplo, as de pessoal.

30. Embora não exista norma que impeça a apresentação de uma ressalva em termos de fórmula de cálculo, isso não significa que a ressalva possa se constituir em um percentual do valor de todas as despesas, pois, ao se elencar um percentual de todas as despesas, não se está ressalvando despesa do contingenciamento, que é o propósito do dispositivo da LRF, mas sim estabelecendo novo regramento de limitação de empenho e movimentação financeira.

14. Com efeito, a aplicação do dispositivo da LDO 2024, a depender do montante necessário a ser contingenciado para fins de cumprimento da meta de resultado primário, conforme apuração realizada ao final de cada bimestre, pode limitar o pleno alcance do art. 9º da LRF. Nesse caso, estar-se-ia diante de um possível conflito entre o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 e o art. 9º da LRF.

15. Aparente antinomia entre lei ordinária e lei complementar se resolve no plano da especialização, lançando-se mão do princípio da reserva de lei complementar, em vista das competências constitucionais que são conferidas às leis complementares, fazendo-se interpretação que preserve a força normativa da Constituição. Exige-se que seja observado o âmbito material reservado pela Constituição às leis complementares, consoante os Acórdãos 1.631/2006 e 445/2009, ambos TCU-Plenário, e julgados do STF Ação Cautelar 346/2004 e RE 419629. Essa também é a tônica do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, referido na instrução (itens 47 e 48).

16. Aplicado ao presente caso, tal princípio implica que a interpretação sobre o alcance das disposições de lei de diretrizes orçamentárias exige a observância da reserva feita constitucionalmente à referida lei complementar, e em última instância, à própria norma constitucional, visto que a norma interpretada não se encontra isolada no mundo jurídico, mas integra um sistema normativo que pressupõe a harmonia de seus elementos, segundo defende Rodrigo Borges Valadão (Valadão, 2001):

Esclarecida a problemática acerca da validade dos atos normativos, devemos observar que todo sistema pressupõe a harmonia de seus elementos, não sendo o sistema normativo exceção à regra. Para que se possa falar em sistema, é necessário que os entes que o constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si.

Nesse contexto, para que a unidade do ordenamento jurídico não seja comprometida, é indispensável que as diversas normas integrantes do sistema guardem mútua compatibilidade.

17. Para Matheus Pelegrino da Silva (Silva, 2022), a teoria da construção escalonada do direito de Adolf Julius Merkl é útil para analisar e propor uma resposta à questão, chegando-se ao mesmo resultado no que tange à necessária observância da lei complementar.

Quando a lei ordinária trata de matéria que a Constituição reservou a lei complementar, ela trata de matéria que a Constituição declarou que apenas poderia ser tratada por lei complementar e, em certo sentido, se pode afirmar que tal lei ordinária existe ‘materialmente’ como uma lei complementar, que ela é uma lei ordinária ‘materialmente’ complementar. Nesse caso a Constituição não permitiu que a lei ordinária disciplinasse certa matéria, a qual deve ser regulada por meio de lei complementar, a qual deve ser aprovada pela maioria absoluta dos votos nas duas Casas do Congresso. Por esse motivo formal, relativo ao número de votos exigidos para a aprovação desta espécie de norma, cumpre afirmar que a lei ordinária ‘materialmente’ complementar, nesse caso, não derroga (não recebe da Constituição poder para derrogar) a lei complementar que tratou do tema objeto da lei ordinária.

18. Assim, lei ordinária que disponha de forma contrária à normatizada em lei complementar de normas gerais viola a reserva de lei complementar, assim entendido pelo STF (RE 502.648 AgR; RE 556.664). No caso, a LC 101/2000, que dispõe sobre finanças públicas conforme expressamente consignado em seu art. 1º, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição, estabelece regramento sobre limitação de empenho e

movimentação financeira em seu art. 9º. Já o inciso II do § 18 do art. 71, da LDO 2024, busca afastar do contingenciamento um montante resultante de regra de cálculo dada pelo próprio dispositivo, sendo que, nos casos em que a aplicação desse dispositivo seja impeditiva para um contingenciamento em montante suficiente que garanta o alcance das metas de resultado fiscal do exercício, ocorre um esvaziamento do poder cogente do dispositivo da lei fiscal.

19. Conclui-se assim que interpretação acerca do inciso II do § 18 do art. 71, da LDO 2024 que restrinja ou, no limite, elimine por completo a eficácia do disposto no art. 9º da LRF, abala a harmonia do sistema normativo que rege as finanças públicas e não é a melhor solução para o caso. Nesse sentido, impõe-se reconhecer que a eficácia do dispositivo da LDO está adstrita a situações que não restrinjam a adoção de medidas de limitação de empenho e pagamento previstas no art. 9º da LRF, em montantes suficientes para o alcance das metas de resultado fiscal do exercício.

20. Ante o exposto, atendida, no que coube, a Resolução-TCU 315/2020, enviem-se os autos ao gabinete do ministro-relator, com a seguinte proposta de encaminhamento alternativa quanto ao item ‘e’:

- a) conhecer da presente consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, inciso VI, e §§ 1º e 2º, do RITCU;
- b) apensar definitivamente os autos do TC 000.135/2024-0 ao presente processo, com fulcro nos arts. 36, caput, e 40, inciso III, da Resolução-TCU 259/2014;
- c) atribuir urgência e tramitação preferencial ao presente processo, nos termos do art. 159, inciso IV, do RITCU, sem prejuízo da plena observância dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e do devido processo legal;
- d) submeter os presentes autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do RITCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame;
- e) responder à conselente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, a fim de garantir a plena eficácia normativa do art. 9º da LRF, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, até o limite da aplicação do inciso II do §18 do art. 71, da Lei 14.791/2023, pode ser considerado como NÃO tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000, caso o montante contingenciado seja insuficiente para garantir o alcance da meta de resultado primário do exercício, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 7º da LC 200/2023;
- f) dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida nestes autos à conselente, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao deputado federal Pedro Paulo (PSD/RJ) em face do processo conexo TC 000.135/2024-0, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;
- g) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU.’

4. Por fim, o Ministério Público de Contas apresentou parecer com ponderações de ordem jurídica e técnica, apresentando proposta de nova redação à resposta da consulta:

‘Trata-se de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Excelentíssima Senhora Simone Tebet, com o seguinte questionamento específico (Peça 5, p. 2):

Observada a legislação fiscal de regência, em especial a LRF e a LC 200/2023, o ‘agente responsável’ que, ‘no âmbito de sua competência’, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo, portanto, a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000?

2. A consulta sugere conclusão no sentido de que a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos termos do caput e § 2º do art. 9º, teria atribuído competência às Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios para delimitar critérios de contingenciamento e afastar determinados tipos de despesas, ainda que com base em fórmula ou montante.

3. Diante disso, seria válido o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024, acrescido quando da tramitação do projeto no Congresso Nacional, segundo o qual, caso seja necessário o contingenciamento em 2024, não poderiam ser objeto de limitação as despesas necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, corrigidas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200/2023. Ou seja, busca manter a execução das dotações orçamentárias corrigidas pela inflação e com crescimento real de 0,6% para os gastos, nos moldes calculados pela novel legislação complementar.

4. A consulente aduz que a exclusão trazida pelo dispositivo opera de forma generalizada e não por despesas específicas, não havendo problema nisso, haja vista que não há norma que discipline como serão os procedimentos para o atendimento do disposto no § 2º do art. 9º da LRF. Assim, para o ano de 2024, o valor máximo de contingenciamento seria de cerca de R\$ 26 bilhões. Logo, o cumprimento da norma não poderá configurar infração à lei.

5. Diante disso, solicita manifestação do Tribunal, com vistas a delimitar a interpretação do dispositivo da LDO-2024. Para tanto, apresenta, tendo por base parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento e Orçamento e Nota Técnica da Subsecretaria de Gestão Orçamentária da Secretaria de Orçamento Federal (peças 4 e 6), as seguintes conclusões (peça 5, p. 2):

- a) juridicamente, o art. 71, §18, inciso II, da LDO de 2024, constitui mera ressalva ao contingenciamento, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF, e está resguardado pela presunção de constitucionalidade das leis;
- b) a adoção das medidas de que trata o art. 7º da LC nº 200/2023 deve observar as despesas ressalvadas de contingenciamento pela própria legislação em vigor, de modo que eventual necessidade de contingenciamento deve observar a totalidade dos limites então vigentes na legislação;
- c) a configuração da infração administrativa prevista no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028, de 2000, está expressamente sujeita à observância dos ‘casos e condições estabelecidos em lei’, e a lei, no caso, prevê limite máximo para contingenciamento; e
- d) não se afigura juridicamente possível, por violar a unidade do ordenamento jurídico, que se configure infração à lei o cumprimento da lei.

6. A auditora que instruiu o feito na Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peça 10), seguida pelo Diretor da Subunidade Técnica (peça 11), afasta algumas conclusões apresentadas na consulta, ao concluir que:

- a) o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024 não constitui ressalva de despesa, mas ressalva de valor, o que não condiz com o estabelecido pela LRF;
- b) com vistas à higidez das contas públicas e aos fins descritos nas Emendas Constitucionais 109/2021 e 126/2022, o limite máximo de contingenciamento a ser considerado no exercício financeiro de 2024 é aquele previsto no art. 7º, inciso I e § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023;
- c) a norma deve ser interpretada de forma conjunta e integrada com o ordenamento jurídico;
- d) a aplicabilidade da Lei 10.028/2000 à situação deve considerar todo o ordenamento que rege a programação e a execução orçamentária e financeira da União.

7. Assim, propõe, com a anuência do Diretor da Subunidade Técnica (peça 11), além de medidas de caráter processual:

e) responder à consulente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias deve preservar o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, nos estritos termos do § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023, em prol da busca pela sustentabilidade fiscal e da preservação da higidez das contas públicas;

8. O Auditor-Chefe da AudFiscal manifesta-se parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela auditora (peça 12), mas propõe a seguinte redação alternativa à resposta à consulta formulada (peça 12, p. 4):

e) responder à conselente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, a fim de garantir a plena eficácia normativa do art. 9º da LRF, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, até o limite da aplicação do inciso II do § 18 do art. 71, da Lei 14.791/2023, pode ser considerado como NÃO tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000, caso o montante contingenciado seja insuficiente para garantir o alcance da meta de resultado primário do exercício, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 7º da LC 200/2023; (Grifos no original)

9. A consulta foi realizada por autoridade legitimada e se refere a questão relacionada ao contingenciamento de despesas, tendo pertinência temática com a atuação do Tribunal. Portanto, deve ser recebida, com fulcro no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

10. Sobre o mérito, esta representante do Ministério Público de Contas endossa as conclusões da unidade técnica, sem prejuízo de propor redação alternativa de resposta à conselente, com destaque de elementos adicionais relevantes no contexto normativo em debate.

11. Está em discussão nos autos a aplicação do inciso II do § 18 do art. 71 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2024, cujo conteúdo está transscrito abaixo:

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira (...)

(...)

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

(...)

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;

12. Segundo o dispositivo, no exercício de 2024, não poderá sofrer limitação de empenho e movimentação financeira o montante atinente às despesas primárias orçadas para o exercício de 2023, atualizadas monetariamente e incrementadas pelo percentual de 0,6% de crescimento real, excluídas algumas espécies expressamente referidas.

13. Para o atendimento da presente consulta, deve-se analisar os diferentes instrumentos de garantia da sustentabilidade da dívida pública e da gestão fiscal responsável, sobretudo, de um lado, as regras que limitam as despesas primárias e, de outro, os dispositivos que protegem a meta de resultado primário.

14. Nessa linha, desde a Emenda Constitucional nº 95/2016, o Governo Federal tem instituído regras para interromper o crescimento dos limites das dotações nos orçamentos da União. O chamado 'Teto de Gastos' restringia o incremento do orçamento destinado às despesas primárias apenas à correção dos créditos anteriores pela inflação.

15. Entretanto, essa sistemática, não obstante de extrema relevância para a contenção do crescimento das despesas primárias que se operou até 2016, passou a ser objeto de severas críticas, ao promover a compressão dos gastos no decorrer dos exercícios, especialmente investimentos, haja vista o natural crescimento das despesas obrigatórias.

16. Em razão disso e também com vistas a promover a sustentabilidade da dívida pública, a partir do disposto na Emenda Constitucional nº 109/2021, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu o 'Regime Fiscal Sustentável' (RFS), apelidado de 'Novo Arcabouço Fiscal'.

17. Esse diploma normativo, em seu art. 4º, caput, previu que os limites individuais para o montante global das dotações relativas às despesas primárias, o que envolve o valor constante da LOA somado aos créditos suplementares e especiais aprovados, serão corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), consideradas as exclusões previstas na lei.

18. Mas, além da atualização monetária, a nova Lei Complementar, em seu art. 5º, caput e § 1º, diferentemente do ‘Teto de Gastos’, possibilita o crescimento real dos limites, que não será inferior a 0,6% ou superior a 2,5%, correspondentes a 70% ou 50% da variação real da receita, a depender do atingimento ou não da meta de resultado primário. Esse é um dos fatores de controle do crescimento da despesa, colocando-se como teto os limites orçamentários divididos por órgãos e poderes.

19. Como se pode observar, até o momento, apenas se falou sobre limites de dotações orçamentárias, calculadas a partir da Lei Orçamentária Anual, portanto, com base na conjuntura econômica fixada quando da aprovação do texto, sem nenhuma referência às despesas primárias efetivamente executadas no decorrer do exercício.

20. O inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024 trazido ao escrutínio do Tribunal se utiliza desses dispositivos legais e do inciso I do § 1º do art. 3º do RFS para afastar do contingenciamento as despesas necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias previstas na Lei 14.535/2023 (LOA/2023) corrigidas pelo IPCA mais 0,6% de crescimento real.

21. Ou seja, a norma aponta as dotações alavancadas pelo crescimento real como piso na execução orçamentária e financeira da União, o que não é verdadeiro. Ao contrário. As mudanças trazidas pela Lei Complementar possibilitaram o aumento do ‘teto’ para as despesas.

22. A medida está relacionada à interpretação do Governo Federal de que a Lei Complementar nº 200/2023 buscou proteger a execução orçamentária e financeira do limite de crescimento real da despesa primária prevista no projeto. Transcreve-se, nesse sentido, conclusão inscrita em Parecer SEI nº 4489/2023/MF da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, preparado para discutir a possibilidade de fixar na LDO regras que harmonizassem o contingenciamento previsto na LRF com o RFS, constante de outro processo que também discute o tema no Tribunal (TC 000.135/2024-0-peça 9, p. 4):

32. Nesse sentido, a tese da relativização da regra de limitação de empenho e movimentação financeira fundamenta-se em uma leitura sistemática e teleológica da LC nº 200/2023. Não há dúvida de que a finalidade anticíclica do regime fiscal sustentável estaria prejudicada caso fosse admitido um bloqueio na execução orçamentária que violasse o limite mínimo de crescimento real da despesa primária prevista no orçamento. E também não há dúvida de que toda a sistemática de novas consequências para o descumprimento da meta fiscal estaria prejudicada, pois havendo contingenciamento indiscriminado, haveria risco de retornar-se ao modelo anterior de alterações de metas fiscais.

23. A medida legislativa em análise, entretanto, desconsidera distinto conjunto de regras pátrias relacionadas às finanças públicas, muitas delas constantes da própria Lei Complementar nº 200/2023, que se referem a medidas de atingimento das metas de resultado primário.

24. Conforme o § 1º do art. 4º da LRF, integra o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas, dentre outros temas, ao resultado primário.

25. Essa medida tem proteção, também, no RFS. Nesse sentido, a partir do art. 2º da Lei Complementar nº 200/2023, a LDO passa a estabelecer as metas de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida.

26. Além disso, o § 3º do art. 2º do referido diploma dispõe que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO, observados, na execução, os intervalos de tolerância previstos no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF.

27. Esse dispositivo prevê que os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, serão de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos de ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos de ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Para 2024, os limites inferior e superior da meta de resultado primário serão de R\$ 28,7 bilhões, haja vista que o centro da meta é de zero reais.

28. O § 7º do art. 3º da Lei Complementar nº 200/2023, por sua vez, dispõe que as limitações de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput do artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá

comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os referidos intervalos de tolerância.

29. Do mesmo modo, nos termos do art. 6º da Lei Complementar nº 200/2023, caso o limite inferior da meta de resultado primário do exercício anterior não seja alcançado, serão necessárias, além da redução da proporção máxima do crescimento real da receita (de 70% para 50%), diversas medidas de contenção de gastos, como vedação de criação de cargos, despesas obrigatórias ou benefícios de natureza tributária, por exemplo.

30. Dentro do conjunto de medidas de ajuste fiscal que são essenciais na tarefa de atingir a sustentabilidade da dívida pública, encontram-se a adoção de limites ao crescimento da despesa, como já destacado, e a obtenção de resultados fiscais compatíveis, nos termos do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 200/2023.

31. Como destacou a unidade técnica, o que fez o ‘Novo Arcabouço Fiscal’, medida decorrente da disciplina da Emenda Constitucional nº 109/2021, ao inserir o art. 164-A, caput e parágrafo único, e o § 2º no art. 165 da Constituição Federal, foi buscar atribuir aos instrumentos orçamentários, incluindo-se a LDO, consonância com a trajetória sustentável da dívida pública.

32. Dessa forma, a busca pelo atingimento da meta fiscal definida na LDO continua premente no ‘Novo Arcabouço Fiscal’, assim como ocorria no ‘Teto de Gastos’, nada tendo mudado, também, em relação à relevância do contingenciamento. Ele se mantém como instrumento essencial na busca pela meta de resultado primário, objetivo central tanto da LRF quanto do RFS. Não se atinge a sustentabilidade da dívida pública com sucessivos e descontrolados déficits primários.

33. De outro lado, é importante ressaltar que o cálculo do resultado primário envolve o cotejo entre as receitas primárias arrecadadas e as despesas primárias executadas, em regime de caixa. Logo, enquanto os limites de dotações se relacionam à perspectiva que se esperava quando da elaboração do PLOA, a meta fiscal envolve a avaliação dos acontecimentos no cotidiano da execução orçamentária e financeira. É nesse ponto que a limitação de empenho e movimentação financeira previstos no art. 9º da LRF e detalhados na LDO se mostra como instrumento da mais alta relevância.

34. A cada bimestre, o Governo Federal reavalia as estimativas das receitas e despesas primárias e verifica a aderência às metas de resultado primário, de modo a indicar, caso necessário, eventuais correções de rota, restringindo-se dotações e pagamentos, com vistas ao atingimento do objetivo ao final do exercício. Frustrações de receita assim como incrementos nas despesas obrigatórias obrigam maiores contingenciamentos.

35. O Governo Federal, durante a execução orçamentária, não mais com base apenas nos limites de dotações, reanalisa os parâmetros macroeconômicos que deram ensejo aos números colocados na LOA, promovendo-se correção de eventuais desvios da meta, por meio do contingenciamento.

36. A LRF, por sua vez, em seu art. 9º, § 2º, exclui expressamente despesas relevantes que não poderão ser objeto de contingenciamento, especificamente aquelas relacionadas a obrigações constitucionais e legais do ente e às relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade. A norma aponta, ainda, que a LDO poderá ressalvar despesas nesse sentido.

37. A Lei Complementar nº 200/2023 estabeleceu outros limites à aplicação do art. 9º da LRF e previu a necessária preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, conforme o inciso I c/c o § 2º do art. 7º do referido diploma. Esse patamar é de 75% do valor autorizado na respectiva LOA.

38. Ou seja, de acordo com a nova sistemática, primeiramente, define-se o montante de contingenciamento necessário para o atingimento da meta, de acordo com o art. 9º da LRF; e, depois, procede-se à análise se essa quantia supera o nível mínimo de 75% do valor autorizado na LOA para despesas necessárias ao funcionamento regular da administração pública. Dessa forma, o limite máximo ainda possível de contingenciamento é de 25% dessa base.

39. Mas é na parte final do § 2º do art. 9º e na alínea ‘b’ do inciso I do art. 4º, ambos da LRF, ao remeterem à LDO a possibilidade de novas ressalvas ao contingenciamento, que a consulente se fia para presumir regular o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024.

40. Todavia, como dissertou adequadamente a AudFiscal, o dispositivo da LRF permite ressalvas a tipo determinado de despesa, por conta da sua relevância individual, mas não a exclusão quase generalizada de gastos que reste por inviabilizar a própria sistemática do contingenciamento, como instrumento de obtenção do resultado primário.

41. Conforme informações trazidas na própria consulta e inseridas na instrução da unidade técnica (peças 6, p. 1; e 10, pp. 5-6), a sistemática prevista no art. 9º da LRF, com as mudanças estabelecidas pelo art. 7º do RFS, sem considerar a nova ressalva, prevê como base de cálculo passível de limitação todas as despesas discricionárias da lei orçamentária aprovada, ressalvados alguns gastos específicos. Com isso e diante do percentual de 75% necessário ao funcionamento da máquina pública, seria possível contingenciamento máximo a ser exigido do gestor de R\$ 53,6 bilhões no exercício de 2024.

42. Já no caso de se exigir a execução dos limites de despesa, na forma prevista no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024, o valor máximo de contingenciamento das despesas seria de cerca de R\$ 25,8 bilhões. Logo, a sistemática sugerida na consulta possibilitaria limitação de empenhos e despesas de menos da metade do que dispõe a interpretação conjunta do art. 9º da LRF com o art. 7º da Lei Complementar 200/2023.

43. Isso decorre do fato de que o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, que se tornou parâmetro essencial do contingenciamento, é de 75% do valor autorizado na respectiva LOA, enquanto o dispositivo da LDO em discussão ressalva mais de 90% das dotações.

44. Mas, como dissertou a unidade técnica e se extrai da interpretação sistemática do art. 9º e demais dispositivos da LRF e do RFS, a LDO, em seu papel regulamentar, não pode inviabilizar o contingenciamento necessário ou exigível para que se demonstre esforço fiscal para o atingimento da meta de resultado primário.

45. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), no bojo da Nota Técnica nº 29/2023 (TC 000.135/2024-0-peça 3, p. 7-24), produzida pelos Consultores Dayson Almeida, Eugênio Greggianin, Márcia R. Moura e Ricardo A. Volpe, detalha adequadamente esse entendimento (TC 000.135/2024-0-peça 3, p. 23):

30. Em relação ao contingenciamento, a proposta original do governo (PLP nº 93/2023) tornava facultativa a sistemática prevista na LRF. Dada a controvérsia estabelecida sobre o tema, foi aprovada na Câmara dos Deputados uma solução intermediária: manteve-se o contingenciamento como obrigatório, nos termos da LRF, preservando-se, não obstante, um ‘nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública’, evitando-se assim a obrigatoriedade de limitações elevadas a qualquer custo.

(...)

64. Igualmente, não deve a LDO estabelecer critério ou ampliar ressalvas de tal modo a impedir ou inviabilizar o montante de contingenciamento previsto na lei complementar. Entende-se, nesse sentido, que a possibilidade de regulamentação das despesas ressalvadas de contingenciamento deve-se ater à enumeração de despesas particulares excluídas da limitação de empenho, resguardada a eficácia da sistemática e preservado o montante de contingenciamento necessário ou exigível.

46. O contingenciamento pode ser considerado exigível quando, apesar de não ter sido o montante necessário para o atingimento da meta de resultado primário esperada, é suficiente para afastar infração à LRF, com espeque no art. 7º da Lei Complementar nº 200/2023.

47. Assim, a sistemática do contingenciamento, na forma inscrita no art. 9º da LRF, continua obrigatória, sendo que deve a autoridade responsável preservar o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, não se admitindo o excedente de execução por montante preconizado pela LDO-2024.

48. Não se está, com essa interpretação, realizando controle de constitucionalidade da norma. Mas, o Tribunal, desde longa data (Acórdãos 1.631/2006-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman; 445/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro), tem se manifestado no sentido de que o conflito entre dispositivo de lei ordinária e lei complementar sobre normas fiscais se resolve pela especialização constitucionalmente prevista para a espécie com quórum qualificado, apesar da ausência de hierarquia entre os dois tipos.

49. Para parte da jurisprudência do Tribunal, quando a lei ordinária deixar de conter elemento exigível em lei complementar de caráter fiscal ou divirja do normativo qualificado, faltará a ela eficácia para ser aplicada, podendo-se discutir também a validade do dispositivo, considerando a Teoria da ‘Escada Ponteana’, desenvolvida por Pontes de Miranda.

50. Cite-se, para tanto, trecho do voto condutor do paradigmático Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

E, sobre essa questão posta pelo conselente, entendo que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexistentes, por quanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO.

Refiro-me, na espécie, à teoria de Pontes de Miranda relativamente aos fatos jurídicos, denominada ‘Escada Ponteana’, no sentido de que os fatos jurídicos perpassam, respectivamente, pelo plano da existência, plano da validade e plano da eficácia.

A entrada no plano da existência ocorre com a promulgação da norma, ao passo que o plano da validade é alcançado com a compatibilidade da aludida norma com as demais normas do ordenamento jurídico. A norma, no entanto, somente entrará no plano da eficácia se houver a ocorrência concreta dos fatos que constituem o suporte fático da norma. Caso contrário, enquanto não ocorrer o suporte fático, a norma será existente, válida, mas ineficaz, na medida em que seus comandos normativos não serão capazes de produzir consequências jurídicas no mundo dos fatos (cf. MELLO, Marcos Bernardes de. Teoria do fato jurídico: plano da eficácia. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.p. 17).

(...)

Diante do que afirmei acima, seria possível cogitarmos acerca da própria validade de normas tais como essas que ora são objeto da presente consulta, que são aprovadas sem o atendimento a outras normas de ordem constitucional e legal. Deixo, porém, de avançar, no presente caso, acerca dessa questão e o faço por duas razões: primeira, porque não me parece necessário, para que esta Corte possa oferecer uma resposta ao conselente; segunda, o Supremo Tribunal Federal, em situação que me parece assemelhada à que ora se analisa, tem entendido que não se trata de inconstitucionalidade, mas sim de ineficácia da norma.

51. Em sendo assim, a Lei ordinária, ainda que de vigência temporária, como a LDO, caso estabeleça procedimentos e ressalvas que destoem do contexto semântico da LRF ou, mais recentemente, da Lei Complementar nº 200/2023, ultrapassando o caráter regulamentar que lhe cabe, ainda que se entendam superados os planos da existência e da validade, não supera o plano da eficácia quando da aplicação.

52. No caso em epígrafe, no momento do efetivo cálculo do contingenciamento, a ressalva trazida pela LDO-2024 carecerá de eficácia, haja vista a contradição em relação ao disposto nas Leis Complementares 101/2000 e 200/2023. Ela não pode subverter, sem embasamento constitucional, os limites de empenho e movimentação financeira estruturados com base em leis complementares fiscais regularmente instituídas.

53. Em outra vertente jurisprudencial também adotada pelo Tribunal e oportunamente lembrada pelo Auditor-Chefe da AudFiscal, o conflito entre a regulamentação em finanças públicas tratada pela LRF e pelo ‘Novo Arcabouço Fiscal’ e a Lei ordinária se resolve, também, no plano da legalidade. Transcreve-se, nessa linha, trecho do voto condutor do Acórdão 445/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues:

A LC nº 101/2000 regulamenta normas de finanças públicas, nos termos do art. 163, inciso I, da Constituição Federal. Ela se sobrepõe ao comando da lei ordinária por regulamentar dispositivo constitucional, dentro de sua específica esfera de ação. Nesses termos, tudo o que dispõe a lei ordinária que a ela contravém é ilegal.

Pode-se aplicar a máxima ‘quem pode o mais pode o menos’ (cf. Carlos Maximiliano, Hermenêutica e aplicação do direito. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p 245). A LRF, cujas regras têm expresso amparo constitucional, excetua das restrições às transferências voluntárias as relativas a ações de educação, saúde e assistência social. A Lei nº 10.522/2002 apenas institui o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin/CAUC. Suas regras devem subordinar-se às estabelecidas na LRF.

54. No caso dos limites para o cálculo do contingenciamento e sobre a natureza das possíveis ressalvas à limitação de empenho e movimentação financeira, os dispositivos da LRF e da Lei Complementar nº 200/2023 se sobrepõem à LDO, em caso de antinomia, como se aprofundará na discussão a seguir.

55. A Constituição Federal atribui a possibilidade de dispor sobre normas relativas às finanças públicas a diferentes normativos atualmente. O § 9º do art. 165 da Carta Magna exige que lei complementar trate de diversos temas relacionados à gestão orçamentária e financeira. Cumprem esse dispositivo a LRF e a Lei 4.320/1964, recepcionada como lei complementar.

56. O inciso VIII do caput e o parágrafo único do art. 163, inserido no Diploma Maior pela Emenda Constitucional nº 109/2023, por sua vez, atribuiu também à Lei Complementar dispor sobre a sustentabilidade da dívida pública, dando ensejo, juntamente com o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126/2022, à formatação da Lei Complementar nº 200/2023.

57. Como já se discutiu exaustivamente nas instruções e pareceres da unidade técnica e nesta assentada, tanto a LRF quanto o RFS mantêm a obrigatoriedade da realização do contingenciamento em patamares que ou levem ao atingimento da meta de resultado primário ou demonstrem esforço fiscal suficiente para afastar infração à Lei Complementar nº 101/2000, conforme definido pelo art. 7º, caput e §2º, do ‘Novo Arcabouço Fiscal’.

58. O RFS afastou a possibilidade de realização de contingenciamentos que pudessem prejudicar o funcionamento regular da administração pública, sem, contudo, tornar facultativa a limitação de empenho e pagamento de despesas nos moldes em que já se praticava na LRF.

59. Logo, o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024 tem validade e eficácia questionáveis, não podendo justificar o contingenciamento na forma descrita nas normas fiscais previstas na LRF e no RFS, sob pena de incorrer o responsável em infração administrativa.

60. Nesse ponto, é preciso o Auditor-Chefe da Audfiscal ao destacar a possibilidade de ser considerada infração ao art. 7º da Lei Complementar nº 200/2023 e ao art. 5º da Lei 10.028/2000 o contingenciamento insuficiente quando a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias se limitar ao disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO-2024.

61. Entretanto, é forçoso reconhecer que a sistemática do cálculo do valor máximo a ser contingenciado sofreu alterações com o art. 7º, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023, ao afastar a infração à LRF mesmo descumprindo-se o limite inferior da meta de resultado primário, caso o agente tenha adotado no exercício as medidas de limitação de empenho e pagamento e preservado o nível mínimo de despesas necessárias ao funcionamento da máquina.

62. Então, dessa forma, o contingenciamento não tem apenas a feição de medida necessária ao atingimento da meta de resultado primário, mas também, possui, a partir do RFS, característica de esforço fiscal exigível, caso não seja possível cumprir o limite inferior do objetivo no caso da preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública.

63. Para tanto, colhe-se de empréstimo expressões constantes em trecho da manifestação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) na já referida Nota Técnica nº 29/2023 (peça 3, p. 23):

21. O instituto da limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) continua obrigatório, porém não será considerada infração o descumprimento da meta primária, caso tenha sido adotado o contingenciamento exigível, isto é, preservando-se o montante mínimo de despesas para o funcionamento regular da administração pública. (Grifos acrescidos)

64. Dessa forma, o contingenciamento poderá ser a medida necessária para o atingimento da meta, caso as limitações apresentem patamar que possibilite a superação do limite inferior da meta de resultado primário.

65. Caso a manutenção do patamar mínimo de despesas necessárias ao regular funcionamento da administração, conforme o § 2º do art. 7º do RFS, impossibilite o atingimento da meta, ainda assim a limitação de empenho e pagamento continua obrigatória, mas com caráter de esforço fiscal suficiente para afastar infração pelo descumprimento.

66. Assim, diante do que já se colocou até o momento neste parecer, esta representante do Ministério Público de Contas entende como elementos relevantes a serem colocados na resposta à presente consulta:

- a) a manutenção da obrigatoriedade do contingenciamento;
- b) o destaque ao caráter de esforço fiscal necessário ou suficiente do contingenciamento;
- c) a obrigatoriedade de que o contingenciamento preserve o nível mínimo de despesas necessárias ao funcionamento regular da administração pública, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023; e
- d) a possibilidade de se incorrer em infração administrativa no caso de contingenciamento insuficiente decorrente da execução excedente de despesas, com base no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO/2024.

67. Posto isso e em atenção à audiência com que nos distingue o eminente Ministro Jhonatan de Jesus, esta representante do Ministério Público compartilha das conclusões e com a quase totalidade dos encaminhamentos sugeridos pela unidade técnica às peças 10-12 e propõe conhecer da presente consulta, mas, como redação alternativa, sugere responder à conselente que, observada a legislação fiscal de regência:

I) o responsável, no âmbito de sua competência e nas circunstâncias previstas no art. 9º da LRF, deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, como esforço fiscal necessário para o atingimento da meta de resultado primário do exercício ou suficiente para afastar infração à LRF por eventual descumprimento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, conforme o disposto no caput e no § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 200/2023; e

II) o contingenciamento insuficiente decorrente da opção pela preservação das despesas necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais, descritas no inciso II do § 18 do art. 71, da Lei 14.791/2023, poderá constituir infração administrativa às Leis Fiscais, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de consulta de autoria da Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, encaminhada pelo Ofício 344/2024/MPO (peça 3, p. 1), por meio da qual questiona se, “*observada a legislação fiscal de regência, em especial a LRF e a LC 200/2023, o ‘agente responsável’ que, ‘no âmbito de sua competência’, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo, portanto, a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028, de 2000*” (peça 5, p. 1).

2. Inicialmente, a consultente esclareceu que o art. 71, § 18, inciso II, da Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 – LDO 2024), proíbe que a limitação de empenho e movimentação financeira recaia sobre as despesas primárias do exercício de 2024, inclusive créditos suplementares e especiais, multiplicadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo índice de 0,6% ao ano, cujo montante total à época seria de aproximadamente R\$ 25,859 bilhões:

“Art.71 Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira (...)

§ 18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

(...)

II – necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;”

3. Essa regulamentação encontraria amparo no art. 9º, *caput* e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual delega expressamente à LDO a competência para fixar critérios para limitação de empenho e para estabelecimento de ressalvas sobre sua incidência:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, **segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias**.

(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e **as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.**” (grifos nossos)

4. Assim, a consulta concluiu que a infração administrativa do art. 5º da Lei 10.028/2000 não poderia ser aplicada no caso de cumprimento do limite disposto no art. 71 da LDO 2024, porquanto sua incidência está expressamente sujeita à observância dos “*casos e condições estabelecidos em lei*” e porque “*não se afigura juridicamente possível que o cumprimento da lei configure infração à lei*” (peça 5, p. 2).

5. Nesse sentido, o art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024 estaria resguardado pela presunção de constitucionalidade das leis e deveria ser considerado na aplicação das medidas do art. 7º da LC

200/2023 (cujo montante estimado do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da Administração Pública alcançaria R\$ 53,61 bilhões naquela data), de modo que eventual necessidade de contingenciamento deveria observar a totalidade dos limites então vigentes na legislação, qual seja, o de R\$ 25.859 bilhões da LDO 2024, conforme a Nota Técnica 45/2024/MPO (peça 6).

6. O parecer jurídico que subsidiou a consulta (Parecer 00016/2024/CONJUR-MPO/CGU/AGU, peça 4) reforçou dois argumentos principais.

7. O primeiro refere-se à possibilidade de estabelecer ressalvas por montante.

8. A partir da interpretação do art. 9º, § 2º, da LRF, a consulente defendeu que as ressalvas de contingenciamento da LDO podem ser feitas por montante, porquanto aquela lei não estabelece forma para elas nem há proibição expressa nesse sentido. Alegou também que o termo “despesas”, consignado no § 2º, não é sinônimo de ação orçamentária ou de programa e que, pelo princípio da especialidade, esse dispositivo prevalece sobre o *caput* do artigo.

9. O segundo argumento abordou a independência entre a LRF e a LDO. Nesse caminho, aquela primeira não condicionaria a validade da segunda, visto que esta também possui delegação direta da EC 109/2021 para “estabelecer diretrizes de política fiscal e respectivas metas” (art. 165, § 2º, da CF/1988). Assim, haveria mera divisão constitucional de atribuições a inviabilizar o afastamento da validade do art. 71 da LDO senão por revogação ou declaração de inconstitucionalidade.

10. Em sua análise, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) considera insubstinentes ambos os argumentos. O primeiro por interpretar que o § 2º do art. 9º da LRF só permitiria a exclusão de despesas específicas, mas não de valores e de forma generalizada, ao se comparar com as demais despesas ressalvadas e por afrontar o próprio propósito do dispositivo, consistente na exclusão do contingenciamento do exercício de despesas específicas devido à sua relevância no período. Até porque, da forma como a LDO estabeleceu, a ressalva incluiria despesas já excluídas da base contingenciável, como as de pessoal. Por fim, entende que “*o que está sendo, de fato, estabelecido é um novo patamar máximo de contingenciamento em substituição àquele previsto na LC 200/2023*” (peça 10, p. 6).

11. Quanto ao segundo argumento, a instrução rebate as alegações, ressaltando que a EC 109/2021 condiciona a atribuição de estabelecimento de diretrizes de política fiscal e respectivas metas pela LDO à manutenção da trajetória sustentável da dívida, cujos desdobramentos foram delegados à LC 200/2023, conforme o art. 6º da referida emenda e o inciso VIII do *caput* e o parágrafo único do art. 163 da CF. Nesse passo, considera que contingenciar somente até o limite da LDO, acima do previsto pela LC 200/2023, implicaria o descumprimento da banda inferior da meta de resultado primário. Consequentemente, essa norma da LDO poderia não contribuir para a estabilização da dívida, infringindo a condicionante da EC 109/2021, o que seria resolvido no plano da legalidade.

12. A partir dessa interpretação conjunta e integrada do ordenamento jurídico, e por considerar o limite da LDO insuficiente para o cumprimento da meta por ela estabelecida, indo de encontro ao propósito da sustentabilidade da dívida, a AudFiscal conclui que o limite máximo de contingenciamento a ser aplicado para o exercício de 2024 é aquele constante do art. 7º, inciso I e § 2º, da Lei Complementar 200/2023; dessa forma, contingenciar somente até o limite da LDO 2024 no caso de descumprimento da meta seria considerado infração administrativa punível, nos termos do art. 5º da Lei 10.028/2000.

13. Ao final, propõe “*responder à consulente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias deve preservar o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da*

administração pública, nos estritos termos do § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023, em prol da busca pela sustentabilidade fiscal e da preservação da higidez das contas públicas”.

14. Ademais, a instrução apresenta proposta de apensamento dos autos do TC 000.135/2024-0 aos presentes, de atribuição de urgência e tramitação preferencial a esta consulta e de envio à oitiva do Ministério Público junto ao TCU.

15. Em sua manifestação, o diretor da 2ª Diretoria da AudFiscal alinha-se ao posicionamento esposado na instrução da unidade, adicionando comentários em seu pronunciamento acerca do funcionamento da sistemática de limitação de empenho e movimentação financeira para o cumprimento das metas fiscais e para a sustentabilidade da dívida pública, de acordo com a LRF e com o Regime Fiscal Sustentável (RFS). Além disso, informa que, apesar de o art. 7º da LC 200/2023 afastar a responsabilidade pelo descumprimento do limite inferior da meta a partir de determinado patamar e de a Lei 10.028/2000 não prever crime ao cumprimento da meta em si, ainda podem incidir tanto as infrações administrativas do art. 5º, incisos II e III, da Lei 10.028/2000 quanto o crime de responsabilidade previsto no art. 10 da Lei 1.079/1950.

16. No pronunciamento da unidade, o auditor-chefe da AudFiscal inicia sua manifestação explicando o conjunto de mecanismos criados pela legislação fiscal para garantir a sustentabilidade da dívida, citando o limite das dotações orçamentárias relativas às despesas primárias na elaboração e na execução do orçamento, bem como as metas fiscais, sobretudo a de resultado primário, apresentando-se o contingenciamento como mecanismo relevante de controle eficaz para garantir o atingimento dessas metas. A partir desse panorama conclui que, em aparente antinomia entre lei ordinária (LDO 2024) e lei complementar (LRF), prevalece esta última, pelo princípio da especialidade e pelo fato de a regulamentação da LDO restringir a eficácia do art. 9º da LRF, uma vez que a ressalva estabelecida não limitaria o empenho “em montantes necessários” para atingimento das metas.

17. Por fim, diverge parcialmente da proposta de encaminhamento da instrução para propor nova redação ao item “e” da resposta à consulta:

“responder à consulente que, observada a legislação fiscal de regência, em especial a Emenda Constitucional 109/2021, a Emenda Constitucional 126/2022, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Complementar 200/2023, a fim de garantir a plena eficácia normativa do art. 9º da LRF, o agente responsável que, no âmbito de sua competência, promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, até o limite da aplicação do inciso II do §18 do art. 71, da Lei 14.791/2023, pode ser considerado como NÃO tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei 10.028/2000, caso o montante contingenciado seja insuficiente para garantir o alcance da meta de resultado primário do exercício, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 7º da LC 200/2023.”

18. Acolhida a proposta de manifestação do Ministério Público pelo despacho de peça 13, o *Parquet* manifesta-se favoravelmente à proposta da unidade instrutora, apenas sugerindo redação alternativa à resposta da consulta (peça 15, p. 9):

“I) o responsável, no âmbito de sua competência e nas circunstâncias previstas no art. 9º da LRF, deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, como esforço fiscal necessário para o atingimento da meta de resultado primário do exercício ou suficiente para afastar infração à LRF por eventual descumprimento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, conforme o disposto no caput e no § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 200/2023; e

II) o contingenciamento insuficiente decorrente da opção pela preservação das despesas necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais, descritas no inciso II do § 18 do art. 71, da Lei 14.791/2023, poderá constituir infração administrativa às Leis Fiscais, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000.”

19. Inicialmente, o parecer tece considerações sobre instrumentos de garantia da sustentabilidade da dívida pública e da gestão fiscal responsável, bem como sobre regras que limitam as despesas primárias, introduzidas pelas inovações da LC 200/2023. A partir daí assevera que nada teria sido alterado com relação à relevância do contingenciamento como instrumento de equilíbrio fiscal, exceto pela necessidade de preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da Administração Pública, conforme o inciso I c/c o § 2º do art. 7º daquele diploma, de modo a estabelecer como limite máximo de contingenciamento exigível o montante de 25% do valor autorizado na LOA.

20. Adicionalmente, concorda com o pronunciamento da unidade no sentido de não ser possível o estabelecimento de ressalva generalizada que inviabilize a própria sistemática do contingenciamento para obtenção da meta de resultado primário, considerando, igualmente, que o dispositivo da LDO reduz o valor máximo de contingenciamento com relação ao art. 7º, inciso I e § 2º, da LC 200/2023.

21. Por fim, aduz que não seria caso de controle de constitucionalidade, mas mero controle de legalidade, conforme precedentes do Plenário desta Corte: Acórdão 1.907/2019, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 445/2009, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.

22. Feito o breve resumo, decido.

II

23. Acerca da admissibilidade da consulta, identifico ter havido indicação precisa do seu objeto (dúvida acerca do afastamento da infração à LRF pelo cumprimento do art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024), que se enquadra na competência constitucional do TCU para tratar de assuntos financeiros. Também há pertinência temática entre o objeto da consulta e a área de atuação da autoridade consultante, consoante o art. 1º, IV, do Decreto 11.353, de 1º de janeiro de 2023, segundo o qual compete ao Ministério do Planejamento a “*elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual*”). Ademais, a consulta foi formulada articuladamente por autoridade competente, nos termos do inciso VI do art. 264 do RITCU (ministra de Estado), e instruída com parecer do órgão de assistência técnica e jurídica da autoridade consultante (peças 4 e 6).

24. Estando, portanto, presentes os requisitos constantes do art. 264 do Regimento Interno do TCU (RITCU), conheço desta consulta.

III

25. No mérito, a dúvida objeto destes autos gira em torno da definição sobre quais condicionantes legais regulam atualmente a limitação de empenho no ordenamento jurídico para análise da configuração da infração administrativa descrita pelo art. 5º, inciso III, da Lei 10.028, de 2000:

“Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, **nos casos e condições estabelecidos em lei;**” (grifos nossos)

26. Desde a promulgação da LRF, o cotejo e a verificação dessas condicionantes têm sido realizados com base nos critérios e ressalvas fixados pela LDO, por delegação expressa do *caput* e do § 2º do art. 9º da LRF.

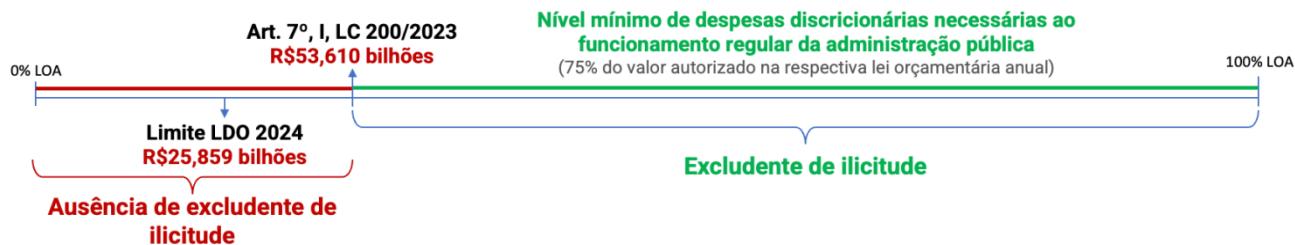
27. Ocorre que na LDO de 2024 o legislador previu hipótese de ressalva ao contingenciamento em formato distinto das demais despesas inscritas no § 2º e do que vinha sendo ressalvado nas LDOs até então, prevendo exceção em montante, e não em despesa específica.

28. Além disso, sobre o valor ressalvado, calculado à época no total de R\$ 25,859 bilhões, recairiam dúvidas sobre sua suficiência para atingimento da meta proposta pela própria LDO 2024, em possível confronto com o *caput* do art. 9º, bem como sobre sua capacidade de conduzir à trajetória sustentável da dívida nos termos do art. 165, § 2º, da CF, a partir da redação dada pela EC 109/2021.

29. A par dessas questões, peço vêniás para discordar das propostas formuladas pela AudFiscal e pelo Ministério Público de Contas, pelas razões que passo a consignar.

30. Inicialmente, esclareço que o art. 7º, inciso I c/c § 2º, da LC 200/2023 não constitui limite nem conflita com a previsão da LDO 2024, mas veicula excludente de ilicitude específico para contingenciamentos em montantes superiores a 25% do valor de despesas autorizado na respectiva lei orçamentária anual. Assim, ambas as normas possuem plena compatibilidade entre si, conduzindo à compreensão de que o montante máximo de limitação de empenho e pagamento previsto na LDO 2024 não está abarcado pela excludente de ilicitude do art. 7º da LC 200/2023, conforme ilustra a figura 1 a seguir:

Figura 1 – Excludente de ilicitude do art. 7º, I, da LC 200/2024 e limite de contingenciamento da LDO 2024



Fonte: Elaboração própria.

31. Nessa situação, caso haja descumprimento da meta, a realização de contingenciamento aquém do patamar mínimo estabelecido pelo art. 7º, inciso I, da LC 200/2023 seria ainda conduta passível de aplicação da infração administrativa prevista no art. 5º da Lei 10.028/2000, exceto se estiver em conformidade com casos e condições estabelecidos em lei, no caso, a LDO 2024.

32. À vista disso, a questão interpretativa de que depende a resposta a esta consulta se reduz a verificar se o art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024 se enquadra no rol de comandos jurídicos aptos a serem considerados pelo acima referido art. 5º, resguardando a conduta do agente público contra a aplicação de infração administrativa.

33. Nessa análise não identifico aspectos que comprometam a existência, a validade, a eficácia e a efetividade desse dispositivo da LDO 2024.

34. Devidamente promulgada e vigente, não há elementos nos autos que evidenciem a existência de vícios em seu processo de produção ou inconstitucionalidades patentes e já reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que maculem a sua validade. Conforme precedentes da Suprema Corte, o TCU não pode reconhecer a inconstitucionalidade de lei federal, ainda que em controle difuso, de maneira a afastar incidentalmente a sua aplicação, exceto por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do STF sobre a matéria (MS 35410, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 12/4/2021, e MS 25.888/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/8/2023).

35. Entendo se tratar de hipótese em que não há hierarquia entre lei complementar (LRF) e lei ordinária (LDO 2024), cabendo ao STF eventual interpretação acerca de violações a regras fiscais dispostas na Constituição Federal ou sobre a divisão constitucional de atribuições entre essas normas, para definição de qual delas possui competência para regular a matéria, nos termos como prescreve a doutrina:

“(...) melhores razões parecem assistir a Michel Temer, quando aponta que ‘não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária. O que á são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas’.

A lei ordinária que destoa da lei complementar é inconstitucional por invadir âmbito normativo que lhe é alheio, e não por ferir o princípio da hierarquia das leis.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonçalves. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 940).

36. Portanto, o art. 71 da LDO só pode ter sua legalidade afastada por revogação ou declaração de inconstitucionalidade pela Suprema Corte.

37. Quanto ao plano da eficácia, também não verifico o descumprimento de comandos jurídicos condicionantes nem de requisitos mínimos de ordem física, social ou institucional sem os quais não haveria possibilidade de a norma ser efetivamente aplicada (GUASTINI, R. Problemas de interpretación. Isonomía: **Revista de Teoría y Filosofía del Derecho**, n. 7, 1997). Trata-se de norma de eficácia plena, que reúne todas as condições mínimas para incidir e materializar concretamente os efeitos jurídicos que dela decorrem, sem necessidade de mediação ou complementação por outras normas.

38. Quanto ao descumprimento de comandos jurídicos condicionantes, não vislumbro inequívoca extrapolação da competência regulamentar do art. 9º da LRF pela LDO 2024.

39. Não há na literalidade do § 2º desse artigo a obrigatoriedade de previsão de ressalvas para despesas específicas ou a proibição expressa de excepcionalização por montante; não é simplesmente porque as demais despesas ressalvadas da LDO são despesas específicas que esse padrão se tornaria a regra.

40. Sob o aspecto interpretativo, não é adequado realizar interpretações expansivas de regras restritivas que veiculam ressalvas e exceções. Por serem projetadas para impor limites específicos e claros, as ressalvas e exceções têm o objetivo de fornecer diretrizes precisas sobre quando e como essas restrições se aplicam. Interpretar expansivamente tais regras pode levar ao enfraquecimento dos limites intencionados pelo legislador, resultando em aplicação mais ampla do que originalmente prevista, sobretudo ao se considerar que a interpretação constitucional com vistas a afastar a validade de regra jurídica posta é atividade exclusiva da Suprema Corte.

41. Apesar de a norma introduzir incoerências dentro do sistema jurídico da forma como foi publicada, com estabelecimento de ressalva generalizada que prejudica a eficácia da sistemática do contingenciamento como mecanismo de obtenção da meta de resultado primário, o TCU não possui competências nem instrumentos para retirá-la do ordenamento jurídico pela via da consulta.

42. Por outro lado, o dispositivo em análise da LDO 2024 também não vai de encontro à LC 200/2024. De acordo com esse arcabouço, caso o valor necessário de contingenciamento para atingimento da meta ultrapasse aquele estabelecido na LDO 2024, o descumprimento da meta será acompanhado de automático acionamento dos gatilhos para redução da tendência de crescimento das despesas obrigatórias. Outra estratégia possível seria a alteração da meta, o que implicaria custos reputacionais e de credibilidade quanto ao comprometimento do governo com a consecução do RFS.

43. Portanto, o dispositivo em análise deve ser enquadrado dentro dos casos e condições estabelecidos em lei para exclusão de ilicitude relativa à infração administrativa em comento. Assim, considerando que o art. 71 da LDO 2024 é norma legal válida e vigente, não seria razoável punir o agente público pelo seu cumprimento.

44. De todo o exposto, concluo que o agente público que adotar medidas de limitação de empenho e pagamento até os limites previstos no art. 71, §18, II, da LDO 2024 não responderá pela infração administrativa prevista no art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, ainda que descumprida a meta de resultado primário desse exercício, porquanto terá agido de acordo com “os casos e condições estabelecidos em lei”.

45. Contudo, é necessário esclarecer que essa conclusão não se estende de forma automática aos exercícios seguintes.

46. Conforme consta do projeto de LDO 2025 (Projeto de Lei do Congresso Nacional - PLN 3/2024), o teor do art. 71, § 18, II, da LDO 2024 foi reproduzido de forma idêntica no seu art. 68, § 17, II:

“§ 17. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

(...)

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 2023; e”

47. A repetição indiscriminada do limite previsto na LDO 2024 nos próximos exercícios, se levada à cabo, tende a fragilizar a flexibilidade no uso de instrumentos de política fiscal voltados à consecução dos objetivos da EC 109/2021.

48. Isso porque, dentro da lógica do arcabouço fiscal vigente, o estabelecimento de metas do exercício e a previsão dos três exercícios seguintes devem ser orquestrados com foco na sustentabilidade de longo prazo do endividamento público. Nessa senda, a priorização da execução de gastos relevantes em um exercício deve ser contrabalanceada com maior austeridade fiscal nos próximos, para que o crescimento das despesas no decorrer dos anos não pressione a trajetória sustentável da dívida.

49. Em períodos de maior deterioração fiscal e necessidade de ajustes, como indica ser o caso dos próximos anos, seria **temerário** renunciar a instrumentos para garantir o cumprimento de metas fiscais e interromper o crescimento da dívida.

50. Nesse sentido, considero pertinente o envio de cópia desse voto à Comissão Mista de Orçamento (CMO) de modo que considere as ponderações aqui registradas no âmbito do processo legislativo da LDO 2025, para eventual controle de constitucionalidade político prévio do dispositivo em análise ou para subsidiar eventual mandado de segurança impetrado perante o STF por parlamentar contra norma que considera manifestamente inconstitucional (consoante precedentes do MS 24.667, 24.873 e 33.556).

51. Por outro lado, ainda que não sejam aplicadas ao agente responsável as infrações administrativas do art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, a lógica dos custos reputacionais que orienta o RFS se mantém em funcionamento.

52. Em 15 de abril de 2024 o governo revisou a meta de 2025 e 2026 para baixo, passando para zero e 0,25% do PIB, apesar de as simulações de médio e longo prazo feitas pelo próprio governo federal apontarem a necessidade de superávit primário de ao menos 1% do PIB para estabilizar a dívida pública. Além disso, projeções indicam que as despesas discricionárias vão praticamente zerar em 2032 caso não ajustado o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias.

53. Destaco ainda o alerta emitido ao Poder Executivo, no âmbito do Acórdão 1.908/2024-Plenário, de minha relatoria, sobre o risco de não cumprimento da meta fiscal para o exercício de 2024, decorrente da superestimação de receitas associadas ao mecanismo do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF).

54. A manutenção de projeções otimistas de receitas de origem incerta, bem como a mudança precoce e recorrente de metas para evitar seu descumprimento – prática recorrente desde a edição da LRF –, sem acionamento de gatilhos e apresentação de medidas e ferramentas suficientes para conter despesas, sinaliza para os agentes econômicos menor comprometimento do governo com a

consolidação fiscal e com a credibilidade do RFS, o que impacta nos juros de longo prazo e aumenta o estoque da dívida, além de transferir o esforço fiscal para os próximos governos. Os agentes econômicos especificam essa informação e reagem à incerteza, pressionando os atores responsáveis pela política fiscal, além de reduzirem o investimento e a atividade econômica, a repercutir em custos políticos para o governo, incentivando-o a reforçar sua austeridade e responsabilidade fiscal.

55. Registro, ainda, que o uso excessivo da LDO para estabelecimento de regras de execução orçamentária e financeira, ampliando cada vez mais o seu escopo central de prever diretrizes de política fiscal, tende a aumentar a complexidade do arcabouço fiscal brasileiro, que já é considerado o mais robusto e incoerente entre os países da OCDE (BLÖCHLIGER, H.; Kantorowicz, J., *Fiscal constitutions: An empirical assessment*, **OECD Economics Department Working Papers**, Paris, n. 1248, 2015); especialistas em política fiscal apontam que a lei de finanças públicas, ainda pendente de aprovação, seria o diploma adequado para regular com maior coerência e estabilidade essas regras.

56. Por fim, acolho a proposta de apensamento da representação do TC 000.135/2024-0, de minha relatoria, aos presentes autos, considerando a conexão entre eles e que a resposta a esta consulta também resolverá as questões de mérito apresentadas na referida representação.

Isso posto, voto no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de fevereiro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

VOTO REVISOR

Trata-se de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento sobre a aplicação do art. 71, § 18, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024, que estabelece limite ao contingenciamento de despesas.

Em essência, a consulente indaga ao Tribunal se o gestor que observar esse limite, mesmo que insuficiente para atingir a meta fiscal, incorreria em infração ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, consequentemente, estaria sujeito à punição prevista no art. 5º, III, da Lei 10.028/2000, consistente em deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira.

A consulente solicita do TCU o seguinte esclarecimento (peça 5, p. 2):

Observada a legislação fiscal de regência, em especial a LRF e a LC 200/2023, o “agente responsável” que, “no âmbito de sua competência”, dê fiel cumprimento ao mandamento legal disposto no inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024 – promovendo, portanto, a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias até o limite resultante da sua aplicação – pode ser considerado como tendo adotado as medidas de limitação de empenho e pagamento, nos termos do art. 7º da LC 200/2023 e do art. 5º da Lei nº 10.028, de 2000?

Na prática, cinge-se a controvérsia a dizer se deve, ou não, ser responsabilizado o gestor que não cumprir a meta fiscal, mas tão somente respeitar a inovação trazida pelo art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024, no sentido de que o valor máximo a ser contingenciado é de **R\$ 25,86 bilhões**.

Assim, caso se responda, nesta Consulta, que o cumprimento do art. 71, § 18, II, da LDO 2024 é suficiente para eximir o gestor de responsabilização, o TCU autorizaria que o contingenciamento se limite ao valor supramencionado, o qual é bastante inferior ao valor exigido para dar cumprimento à Lei Complementar 200/2023 (Lei Regime Fiscal Sustentável, o “RFS”), que exige contingenciamento no montante de **R\$ 53,61 bilhões** (peça 10, p. 5-6), para que o gestor não seja punido.

A unidade técnica propôs responder que o gestor deve observar o nível mínimo de despesas necessário ao funcionamento da administração, nos termos do art. 7º, § 2º, da LC 200/2023 (RFS), em prol da sustentabilidade fiscal, contingenciando o valor necessário ao cumprimento da meta ou até o limite de R\$ 53,61 milhões.

O Ministério Público junto ao TCU apresentou proposta convergente, além de sugerir explicitar que o contingenciamento insuficiente poderá configurar infração administrativa, punível com base no art. 5º, III, da Lei 10.028/2000.

O E. Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, divergindo dos pareceres, propõe responder que a ressalva ao contingenciamento estabelecida no art. 71, § 18, II, da LDO 2024 se enquadra nos “casos e condições estabelecidos em lei” previstos no art. 5º, III, da Lei 10.028/2000, de modo que o gestor não incorreria em infração ao limitar o contingenciamento conforme estabelecido na LDO. Entende que, sendo a LDO norma válida e vigente, não poderia o TCU negar-lhe eficácia, cabendo ao gestor observar seus limites.

O E. Ministro Jorge Oliveira apresentou voto divergente, no qual defende que a interpretação deve preservar a eficácia dos mecanismos fiscais e a higidez das contas públicas, devendo prevalecer o limite de contingenciamento previsto no RFS.

O E. Relator, então, apresentou voto complementar, argumentando, em essência, que não há conflito direto entre a LRF e a LDO 2024, pois o art. 9º da LRF delega à LDO a competência para estabelecer ressalvas ao contingenciamento; que os mecanismos automáticos de ajuste fiscal previstos

no RFS relativizam a importância do contingenciamento; e que a meta fiscal pode ser revista em 10 anos, não havendo obrigatoriedade absoluta de seu cumprimento anual.

Feito esse resumo, **passo a decidir**.

De início, esclareço que a controvérsia quanto ao valor máximo a ser contingenciado só existe caso a meta fiscal não venha a ser atingida. Nesse cenário, haveria que se avaliar qual o montante de contingenciamento, embora insuficiente para cumprir a meta, isentaria o gestor de responsabilização.

Caso a meta seja atendida, o contingenciamento cumpriu seu papel, previsto na LRF, não havendo falar em análise de outras leis que o limitariam.

Assim, diante da recente divulgação pelo Governo Federal de que, em 2024, houve déficit primário de R\$ 11 bilhões, **cumprindo a meta fiscal**, convém esclarecer que, embora a controvérsia acerca do limite máximo de contingenciamento não seja relevante para o exercício pretérito, o dispositivo em análise pode ser replicado em exercícios futuros, sendo importante que o TCU se posicione sobre o tema.

Considerando que a consulta não será conhecida caso “*verse apenas sobre caso concreto*”, conforme definido no art. 265 do RITCU, só é possível conhecer da presente consulta para que se analise a tese vinculada, não se limitando ao exercício de 2024, mas estabelecendo balizas para casos futuros similares.

Diante disso, conheço da consulta para analisar não apenas a aplicabilidade do art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024, mas a tese envolvendo a aplicação do referido artigo e sua implicação para dispositivos similares em leis futuras, em razão da vigência temporal limitada que as leis de diretrizes orçamentárias possuem.

No mérito, **acompanhando a divergência inaugurada pelo E. Ministro Jorge Oliveira**, incorporo às minhas razões de decidir os pareceres do MPTCU e da Unidade Técnica.

De toda forma, apresento considerações que reputo relevantes sobre a existência de real conflito normativo entre a LDO e o que dispõem a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC 101/2000) e a Lei do Regime Fiscal Sustentável (RFS - LC 200/2023), bem como quanto à necessária prevalência destas leis complementares como normas estruturantes do sistema de finanças públicas, a fim de resolver tal conflito.

I - Do Conflito entre a LDO 2024 e o Sistema de Responsabilidade Fiscal

O ponto central a ser enfrentado é se existe efetivo conflito entre o art. 71, § 18, II, da LDO 2024, e o sistema de responsabilidade fiscal instituído pela LRF e acrescido pela LC 200/2023 (RFS) e, em havendo, como poderia ser dirimido.

Em caso de descumprimento da meta fiscal, no que diz respeito ao valor máximo de contingenciamento, a resposta é que há evidente conflito, pois o teto dos cortes de despesas dependeria da norma a ser aplicada (LDO ou RFS), como passo a expor.

A LRF não estabelece um percentual ou valor de contingenciamento, mas fixa de forma clara que os cortes devem ser no montante necessário ao atingimento da meta fiscal, delegando à LDO tanto a fixação da meta quanto as ressalvas ao contingenciamento, nos seguintes termos:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e **nos montantes necessários**, nos trinta dias subsequentes, **limitação de empenho** e

movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º **Não serão objeto de limitação** as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as **ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias**.

Assim, o que se exige dos gestores é que o contingenciamento seja suficiente ao atingimento da meta, independentemente dos valores necessários para isso.

Contudo, o RFS criou excludente de ilicitude, permitindo que o gestor contingencie valor inferior ao necessário para atingir a meta, desde que os cortes atinjam, pelo menos, 25% das despesas discricionárias, nos seguintes termos:

Art. 7º Não configura infração à [LRF], o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, **preservado o nível mínimo de despesas discricionárias** necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

[...]

§ 2º O **nível mínimo** de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de **75% (setenta e cinco por cento)** do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

A LDO 2024, por outro lado, estabeleceu as seguintes “ressalvas” ao contingenciamento, no seu art. 71, §18:

18. Não serão objeto de limitação orçamentária e financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas:

I - relativas às fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, observado o disposto no § 2º do art. 11 da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007;

II - necessárias para a execução de montante correspondente às dotações orçamentárias, inclusive os créditos suplementares e especiais, a que se refere o inciso I do § 1º do art. 3º, multiplicadas pelo índice a que se refere o art. 4º, caput e § 1º, e pelo menor dos índices a que se refere o § 1º do art. 5º, todos da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

III - não sujeitas ao limite de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

A consulente informou que o valor resultante do cálculo mencionado no inciso II acima transscrito é de R\$ 25,86 bilhões, ou seja, é o teto para o contingenciamento.

Caso o referido valor não seja suficiente para atingir a meta fiscal, hipótese sob consulta, haveria um conflito quanto ao teto de contingenciamento: de um lado, o art. 71, §18, II, da LDO, que limita os cortes a R\$ 25,86 bilhões; de outro, o art. 7º, § 2º do RFS, que exige o contingenciamento de até 25% das despesas discricionárias, no valor de R\$ 53,61 bilhões.

Como bem verificado pela Unidade Técnica na tabela abaixo reproduzida (peça 10, p. 5-6), a diferença entre os valores máximos de contingenciamento, a depender do critério de apuração, seria, em 2024, de aproximadamente R\$ 28 bilhões:

Limites Máximos de Contingenciamento

	R\$ milhões
Apuração conforme o inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024	Valores
(A) Inciso II do § 18 do art. 71 da LDO 2024	2.067.164,05
(a) Inciso I do § 1º art. 3º da LC 200/2023	1.964.093,90
(b) Caput e § 1º do art. 4º da LC 200/2023	4,62%
(c) § 1º do art. 5º da LC 200/2023	0,60%
(B) Despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - Autógrafo do PLOA 2024	2.093.023,1
(C) Valor máximo de contingenciamento das despesas sujeitas aos limites da LC 200/2023 - LDO 2024 (B - A)	25.859,1
<hr/>	
Apuração conforme a LC 200/2023	
(A) Despesas primárias discricionárias no âmbito dos Órgãos do Poder Executivo - autógrafo do PLOA 2024	214.442,9
(B) 75% da despesa discricionária (inciso I e § 2º do caput do art. 7º da LC 200/2023)	160.832,2
(C) Margem de contingenciamento no âmbito dos Órgãos do Poder Executivo - LC 200/2023 (A-B)	53.610,7

Fonte: peça 6, p. 1.

Configurado o conflito, o cerne da questão está em definir qual limite deve prevalecer: o estabelecido pelo RFS ou o da LDO 2024, descritos acima. E essa definição passa necessariamente pela compreensão do papel da LRF e do RFS como normas estruturantes do sistema de finanças públicas.

Inicialmente, considero que as ressalvas ao contingenciamento não se confundem com o estabelecimento de teto ao valor a ser contingenciado. O art. 9º da LRF tem dois comandos distintos: no *caput*, estabelece a **obrigatoriedade** do contingenciamento para assegurar o cumprimento da meta fiscal, não citando limitações ao valor necessário para o atingimento do resultado fiscal. No § 2º, permite que a LDO ressalve determinadas despesas do contingenciamento. São dispositivos que devem ser interpretados de forma sistemática e teleológica.

Isso quer dizer que a LRF não delegou competência para a LDO definir qual seria o teto para o contingenciamento, pois as ressalvas deveriam se limitar aos tipos de despesas e áreas protegidas (a exemplo do FNDCT, ressalvado no inciso I do § 18 do art. 71 da LDO 2024), mantendo-se a necessidade de contingenciar os “*montantes necessários*” ao atingimento da meta, nos termos do art. 9º, *caput*, da LRF, supratranscrito. A ressalva de determinadas áreas deve, então, ser compensada com cortes maiores em outras áreas, mantendo-se o valor contingenciável.

Muito diferente é a situação do RFS, que afastou a necessidade de contingenciamento em valor superior a 25% das despesas discricionárias. Como Lei Complementar que é, o RFS pôde estabelecer uma exceção à incidência de outra Lei Complementar (a LRF), criando uma excludente de ilicitude. Trata-se de inovação compatível com sua estatura normativa e com sua função no sistema de finanças públicas.

Como já esclarecido, a LRF ordena o uso do contingenciamento para garantir o atingimento da meta fiscal. O RFS limitou o valor exigível do contingenciamento, ao considerar que o corte em valor igual a 25% das despesas discricionárias não configura infração à LRF. O art. 71, § 18, II, da LDO, por outro lado, busca afastar a própria sistemática do contingenciamento como principal instrumento para o alcance da meta, sem possuir delegação constitucional para isso, pois limita abruptamente os cortes, ainda que esses se mostrem cada vez mais necessários.

Diante disso, nota-se que a norma questionada pretende fazer algo que nem mesmo o RFS ousou fazer: estabelecer um teto absoluto ao contingenciamento. Ao fixar em R\$ 25,86 bilhões o limite máximo de contenção, a LDO não apenas extrapola sua delegação legal (LRF) e constitucional, como desvirtua todo o sistema fiscal estabelecido pela Constituição e regulamentado pela LRF e RFS.

O dispositivo da LDO se mostra ainda mais inadequado quando se considera que a exceção criada pelo RFS atinge apenas as despesas “*necessárias ao funcionamento regular da administração pública*”. Portanto, não há como argumentar que a limitação que se visa estabelecer é necessária ao funcionamento da máquina pública, quando o RFS, lei complementar recentíssima, estabeleceu patamar distinto.

Assim, a LDO 2024 extrapolou a sua delegação para regulamentar ressalvas ao contingenciamento e impôs verdadeira limitação ao valor a ser contingenciado, entrando em conflito com as leis complementares competentes.

A diferença de cerca de R\$ 28 bilhões entre os limites fixados pelas normas em conflito não é mero detalhe quantitativo, mas representa risco de absoluta inviabilização do mecanismo de ajuste fiscal previsto no art. 9º da LRF, principalmente caso o dispositivo seja repetido, ano após ano, nas futuras LDOs. Existe, portanto, conflito real e direto entre a norma da LDO 2024, objeto da consulta, e o sistema de responsabilidade fiscal.

Ressalto ainda que o contingenciamento, ainda que com base no RFS, em determinados exercícios, poderá não ser suficiente para o atingimento da meta fiscal. Contudo, a Constituição (art. 163, VIII, “b”) autorizou que Lei Complementar dispusesse sobre “*níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida*”, razão por que apenas lei com essa natureza poderia limitar o atingimento dos resultados fiscais, o que não é o caso da LDO.

Passo, então, demonstrar que a norma objeto da consulta não se limitou a estabelecer ressalvas ao contingenciamento, mas impôs indevida limitação ao valor contingenciável, configurando risco à responsabilidade fiscal caso seja replicada em exercício futuros.

II - Da distinção entre as ressalvas ao contingenciamento e a limitação do valor contingenciável

A adequada compreensão do conflito entre a LDO 2024 e o sistema de responsabilidade fiscal requer uma distinção fundamental entre dois institutos jurídicos distintos: a) as ressalvas ao contingenciamento; e b) a limitação do valor contingenciável.

O art. 9º da LRF, em seu § 2º, estabelece a possibilidade de a LDO ressalvar determinadas despesas do contingenciamento. Não se permitiu à LDO dispor sobre os valores envolvidos no contingenciamento, o qual deve ocorrer “*nos montantes necessários*” ao atingimento da meta (art. 9º, *caput*, da LRF). Trata-se, isso sim, de competência específica e delimitada, que permite ao legislador ordinário identificar despesas que, por sua natureza ou relevância estratégica, não devem sofrer limitação de empenho. São exemplos clássicos as despesas com programas sociais prioritários ou investimentos estratégicos em determinados setores.

Contudo, essa competência para ressalvar despesas específicas não se confunde com o poder de estabelecer um limite máximo e genérico ao valor contingenciável. A ressalva, por sua própria natureza, deve ser pontual e fundamentada na especificidade da área protegida. A limitação ao valor contingenciável (R\$ 28 bilhões em 2024), por outro lado, cria um teto para os cortes de gastos. E esse teto de contingenciamento pode representar limitação à própria eficácia do instrumento, previsto no art. 9º da LRF.

A distinção não é meramente semântica. Quando a LDO ressalva determinada despesa, o valor que deixa de ser contingenciado em razão dessa ressalva deve ser compensado com maior contingenciamento em outras áreas, **mantendo-se o montante total necessário ao atingimento da**

meta fiscal. Já a imposição de um teto geral, como fez o art. 71, § 18, II, da LDO 2024, inviabiliza essa compensação, podendo tornar matematicamente impossível o alcance da contenção necessária ao atingimento da meta.

Essa interpretação encontra respaldo na própria gênese do contingenciamento como instrumento de gestão fiscal. Ao prever no art. 9º, *caput*, que a limitação de empenho deve ser feita “*nos montantes necessários*”, a LRF estabelece uma vinculação direta entre o contingenciamento e o cumprimento da meta fiscal. Permitir que a LDO fixe teto geral para o contingenciamento significaria esvaziar esse comando, subordinando a meta fiscal a um limite arbitrário de contenção, que pode mudar a cada ano.

Vale ressaltar que, quando o legislador complementar quis limitar o valor contingenciável, o fez expressamente por meio do RFS (LC 200/2023), que fixou em 25% das despesas discricionárias o percentual que não configura infração à LRF. Esse limite, estabelecido por **lei complementar**, visa proteger o funcionamento da Administração Pública, sem esvaziar a eficácia do contingenciamento como instrumento de política fiscal.

Portanto, ao estabelecer um teto geral de R\$ 25,86 bilhões para o contingenciamento, significativamente inferior aos R\$ 53,61 bilhões necessários segundo o RFS, a LDO 2024 extrapolou sua competência constitucional. Não se trata de ressalva a despesas específicas – prerrogativa que lhe é assegurada pelo art. 9º, § 2º, da LRF –, mas de limitação genérica que compromete a própria efetividade do contingenciamento como mecanismo de ajuste fiscal.

III - Do Limite de Contingenciamento no RFS

O art. 7º da LC 200/2023 trouxe importante inovação ao estabelecer que não configura infração à LRF o descumprimento da meta de resultado primário quando o gestor: (i) adota as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservando o mínimo necessário ao funcionamento da administração; e (ii) não autoriza medidas vedadas pelos arts. 6º e 8º da lei.

O § 2º do referido artigo 7º fixa em 75% das despesas discricionárias o nível mínimo necessário ao funcionamento regular da administração. Isso significa que **o gestor não pode ser compelido a contingenciar mais que 25% dessas despesas**.

É importante destacar que esse teto representa uma proteção ao gestor contra exigências excessivas de contingenciamento, não uma obrigação de cortar sempre 25%. Se a meta fiscal puder ser atingida com contingenciamento menor, preservando mais recursos para políticas públicas, isso melhor atende ao interesse público.

Porém, quando necessário contingenciamento superior ao limite estabelecido pela LDO para atingir a meta (art. 2º), deve prevalecer o limite do RFS (25%), uma vez que a regulação do atingimento de resultados fiscais foi delegada à Lei Complementar que institui o RFS.

Em 2024, caso fosse necessário contingenciamento superior a R\$ 53,61 bilhões (25% das despesas discricionárias), o gestor não seria punido se limitasse os cortes ao referido montante, tendo em vista que o teto foi estabelecido pela Lei Complementar que detinha competência para regular o tema.

Por outro lado, não há permissão para que outro teto seja, ano após ano, estabelecido na LDO, uma vez que isso não apenas extrapola a missão constitucional da referida lei como afronta seu objetivo.

Interpretar de outra forma seria esvaziar a meta fiscal, bem como o RFS e seu teto de contingenciamento, dando-se absoluto cumprimento ao valor fixado no art. 71 da LDO 2024 e nos dispositivos similares a serem fixados nos demais anos. Seria afastar a delegação constitucional

reservada à Lei Complementar para tratar do tema, impondo-se, pois, o controle de legalidade por parte do TCU.

IV – Do Controle de Legalidade

Rechaço a tese de que o dispositivo da LDO só possa ser afastado por meio do controle de constitucionalidade abstrato, o qual seria vedado ao TCU.

Esse argumento não se sustenta, pois, em caso de conflito entre normas, há muito a doutrina e a jurisprudência consagram critérios para a sua resolução. Dentre os critérios, destaco o princípio da especialização, segundo o qual a norma especial prevalece sobre a norma geral. Além disso, no caso específico das normas de finanças públicas, aplica-se o critério hierárquico, em razão do caráter reforçado que determinadas normas possuem.

Assim, independentemente do critério adotado para dirimir o conflito entre normas, trata-se de controle de legalidade, de verificação da lei correta a ser aplicada ao caso concreto, não de controle de constitucionalidade.

No presente caso, convém relembrar que a LRF foi editada para dar concretude ao art. 163 da Constituição Federal, que determina que lei complementar dispusesse sobre as finanças públicas. Trata-se de diploma normativo estruturante do regime fiscal brasileiro, que estabelece parâmetros e limites para a gestão fiscal responsável.

Quando norma distinta, sem a natureza complementar exigida pelo art. 163 da Constituição, entra em confronto com a LRF, cabe ao TCU agir, e, em controle de legalidade, garantir a eficácia da LRF, norma que possui respaldo constitucional para se sobrepor às demais, quando o assunto são as finanças públicas.

Ao analisar outras leis que entram em confronto com o Sistema de Responsabilidade Fiscal, capitaneado pela LRF, esta Corte já esclareceu que a eficácia daquelas leis depende do respeito aos requisitos estabelecidos pela LRF (Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, relator E. Ministro Vital do Rêgo):

9.3. firmar o entendimento no sentido de que, considerando o disposto no art. 167, inciso II, da Constituição da República, do art. 113 do ADCT, assim como a regulamentação prevista nos arts. 14 a 16 da Lei Complementar 101/2000, as leis e demais normativos que instituírem benefícios tributários e **outros que tenham o potencial de impactar as metas fiscais somente podem ser aplicadas se forem satisfeitas as condicionantes constitucionais e legais mencionadas;**

Outro precedente relevante, por mim relatado, é o Acórdão 445/2009-TCU-Plenário, no qual se fixou que eventual conflito entre normas se resolve pelo **princípio da especialização** e pela reserva de Lei Complementar, quando se respondeu ao então conselente que:

9.2.2. a aparente antinomia entre o que dispõe o art. 26 da Lei nº 10.522/2002 e o art. 25 da LRF é solucionada a partir da aplicação do **princípio da especialização**, consoante julgados do STF - Ação Cautelar 346/2004 e Recurso Extraordinário 419629;

9.2.3. conforme os acórdãos 1.631/2006 e 1.955/2007, a LRF, ao dispor em seu art. 25, sobre o instituto das ‘transferências voluntárias’, regulou matéria relativa à gestão das finanças públicas, em obediência ao estabelecido no art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal, de forma que está caracterizado o atendimento ao **princípio da especialização** pela **Lei de Responsabilidade Fiscal**, bem assim sua **prerrogativa para discorrer sobre o tema**;

O STF corrobora a prerrogativa exclusiva da LRF para regular as matérias que lhe foram delegadas pela Constituição. Como destacado pelo E. Ministro Gilmar Mendes na ADPF-MC 662 (DJe

7.4.2020), “as relações estabelecidas entre o texto constitucional e as legislações financeiras amoldam-se com precisão ao chamado fenômeno das **Leis Reforçadas**”, que se caracterizam por estabelecer “uma relação de **ordenação legal pressuposta**, implícita ou explicitamente na Constituição”.

Na referida decisão, o E. Ministro Gilmar Mendes cita os didáticos ensinamentos de J.J. Gomes Canotilho e do E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, nos seguintes termos:

Ainda em âmbito doutrinário, a propósito, a tese das Leis Reforçadas logrou franco desenvolvimento na obra de **J. J. Gomes Canotilho** ao explorar justamente a função parametrizadora que as leis de Direito Financeiro exerciam sobre a legislação ordinária do orçamento. [...] Nesse aspecto, destacam-se as considerações do autor:

*A contrariedade ou desconformidade da lei do orçamento em relação às leis reforçadas, como é a lei de enquadramento do direito financeiro, colocar-nos-ia perante um fenômeno de **leis ilegais** ou, numa diversa perspectiva, de inconstitucionalidade indireta. (CANOTINHO, J. J. Gomes. A lei do orçamento na teoria da lei. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor. J. J. Teixeira Ribeiro. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1979, v. II, p. 554).*

Na literatura pátria, a subsunção do fenômeno das Leis Reforçadas ao campo da legislação financeira e orçamentária foi explorada com profundidade em monografia de lavra do **Ministro Weder de Oliveira**. Ao se referir ao poder paramétrico material das leis financeiras brasileiras, o autor aduz que tal critério abrange (i) as leis que regulam o modo de produção de outras leis e estabelecem os respectivos parâmetros materiais, funcionando como lei-quadro ou de lei de enquadramento de outras leis, sendo exemplos mais notórios a lei de enquadramento orçamental; (ii) as leis erguidas pela Constituição a leis-parâmetro de outras leis e (iii) as chamadas leis-travão que, por força da Constituição, constituem limite material para as demais que não podem dispor contra elas. (OLIVEIRA, Weder de. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Gênese, Funcionalidade e Constitucionalidade Retomando as Origens. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 327.).

A natureza da LRF como lei reforçada também foi expressamente reconhecida pelo STF em diversos outros julgados, como a ADI 7058 (Relator o E. Ministro André Mendonça, DJe 26.5.2022) e a ADI 2238 (Relator o E. Ministro Alexandre de Moraes, DJe 15.9.2020). Neste último julgamento, o E. Ministro Edson Fachin assim justificou o acolhimento da teoria das Leis Reforçadas pelo STF:

Nesse sentido, ao deliberar sobre a Constituição Financeira, os constituintes compreenderam por bem conceber um ‘**código de finanças públicas**’ a ser veiculado por lei complementar que viria a regulamentar as matérias listadas nos arts. 163, 165, §9º, e 169, caput, do Texto Constitucional.

Assim, mostra-se escorreita a posição de José Joaquim Gomes Canotilho que ao situar a lei do orçamento na Teoria da Lei, classifica as normas gerais do orçamento público como ‘**leis reforçadas**’ ou ‘leis de plano’ em decorrência de sua função estruturante no que diz respeito à organização político-estatal e à promoção dos direitos fundamentais.”

V – Do alcance à meta fiscal

Recentemente, no dia 30 de janeiro de 2025, foi oficialmente anunciado que a meta fiscal para o exercício de 2024 fora atingida¹.

¹ <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/governo-central-conclui-2024-com-deficit-primario-de-r-11-bilhoes-cumprindo-a-meta-fiscal>

Contudo, destaco o montante do déficit fiscal apurado: R\$ 11 bilhões, em dados oficiais, e R\$ 43 bilhões, caso contabilizadas as despesas excluídas do cálculo (compostas majoritariamente por recursos extraordinários destinados ao Estado do Rio Grande do Sul, em apoio à situação de calamidade causada pelas chuvas).

Como se observa, mesmo com a meta fiscal sendo atingida, houve déficit fiscal bilionário, longe do que seria necessário para a melhoria da dívida pública, como bem evidenciado pelo relatório da Instituição Fiscal Independente, do Senado Federal, de 23/1/2025:

A IFI estima que para estabilizar a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DGBB) e o PIB, principal termômetro da saúde fiscal de uma país, com fortes impactos nos juros e na formação das expectativas dos agentes econômicos relevantes, precisaríamos de um superávit primário de 2,4% do PIB ao ano. Em 2024, ficamos longe deste objetivo estratégico. E, nas projeções da IFI, a rota é de agravamento nos próximos dez anos em função do efeito combinado da persistência de déficits primários anuais com juros elevados, resultando em um contínuo aumento da relação dívida/PIB.

Em 2024, fica aqui demonstrado, o **resultado primário foi obtido graças à entrada de receitas não recorrentes** (tributação do estoque de fundos exclusivos e offshores), de ingresso atípico de dividendos das empresas estatais, sobretudo Petrobras e BNDES, e do pagamento, antecipado, de despesas com precatórios (decisões judiciais), em 2023. Também alguns tributos produziram ganhos expressivos, assim como as receitas oriundas dos contratos de concessões públicas. A receita primária total cresceu 9,0% acima da inflação em 2024. Isto é muito significativo dentro de uma economia que crescerá 3,5%. Com isso, a receita primária total saltou de 21,5% do PIB, em 2023, para 22,7%, em 2024.

Fica nítido, portanto, que a meta fiscal vem sendo atingida graças a dois fatores: despesas não contabilizadas e receitas não recorrentes.

Em um cenário de longo prazo, não é sustentável a manutenção da saúde fiscal do país nessas circunstâncias. É imperativo que haja cortes de despesas, e, para isso, as metas fiscais precisam ser mais condizentes com a situação de endividamento que o país vivencia, impondo a realização de efetivos contingenciamentos.

Em 2022, houve superávit de superávit de R\$ 54,09 bilhões, o que mostra que é possível o alcance de resultados primários positivos, desde que, além do aumento de receitas, a redução de despesas também seja perseguida.

Apenas quando as metas fiscais são exigentes é que o contingenciamento, discutido nos autos, torna-se relevante. Com metas complacentes, os gestores não precisam se dar ao trabalho de contingenciar, pois a meta é atingida de qualquer maneira.

Para 2025, a LDO (Lei 15.080/2024), prevê meta de resultado primário de R\$ 0,00 para o Governo Central, mas com intervalo de tolerância que **permite déficit de até R\$ 30,97 bilhões.**

Com a crescente complacência das metas fixadas, não se pode aceitar que, diante do seu não atingimento, permita-se contingenciamento em valor inferior a pelo menos 25% das despesas discricionárias, tal qual previsto no RFS.

Essa concessão, criada pelo RFS, já pode ser um risco à sustentabilidade fiscal, pois autoriza o não atingimento da meta. Muito mais perigoso é que a própria lei que fixa a meta contenha dispositivo que inviabilize seu atingimento, inviabilizando os cortes de gastos.

A soma de metas complacentes com a limitação ao contingenciamento resulta em combinação com potencial catastrófico para as contas públicas e, por isso, dever ser combatida com veemência por esta Corte.

Embora para o exercício de 2024 a meta tenha sido atingida, não tendo sido necessária a limitação ao valor contingenciável, a tese que se busca consagrar, por meio da presente consulta, deve ser prontamente rechaçada, evitando-se que, no futuro próximo, venha a ser posta em prática.

VI – Da Resposta à Consulta

Por todo o exposto, proponho responder à conselente que:

I) o responsável, no âmbito de sua competência e nas circunstâncias previstas no art. 9º da LRF, deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, nos montantes necessários ao atingimento da meta de resultado primário do exercício, admitindo-se como excludente de ilicitude, apta a afastar a infração à LRF, apenas aquela prevista no art. 7º, I, da Lei Complementar nº 200/2023; e

II) caso não atingida a meta fiscal, o contingenciamento insuficiente, inferior a 25% do valor das despesas discricionárias, constitui infração administrativa às leis de finanças públicas, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do colegiado:

“9.1. responder à conselente que:

9.1.1. o responsável, no âmbito de sua competência e nas circunstâncias previstas no art. 9º da LRF, deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, nos montantes necessários ao atingimento da meta de resultado primário do exercício, admitindo-se como excludente de ilicitude, apta a afastar a infração à LRF, apenas aquela prevista no art. 7º, I, da Lei Complementar nº 200/2023;

9.1.2. caso não atingida a meta fiscal, o contingenciamento insuficiente, inferior a 25% do valor das despesas discricionárias, constitui infração administrativa às leis de finanças públicas, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.3. arquivar o processo.”

TCU, Sala das Sessões, em 5 de fevereiro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

A consulta em exame, formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, busca esclarecimentos sobre a aplicação do art. 71, § 18, inciso II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2024. O questionamento central reside na possibilidade de um gestor público, ao seguir as limitações de contingenciamento estabelecidas por essa norma, estar isento de eventual responsabilização nos termos do art. 7º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável - RFS) e do art. 5º da Lei 10.028/2000.

2. Primeiramente, registro minhas congratulações pelos percutentes e abalizados votos dos Ministros Jhonatan de Jesus, na condição de Relator, e Walton Alencar Rodrigues, na condição de Revisor, bem como a manifestação precisa e eloquente da Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva. Diante das considerações apresentadas, permito-me registrar alguns aspectos que reputo essenciais para a adequada compreensão da matéria.

3. Não há dúvidas de que o tema traz implicações relevantes para a gestão fiscal do país, pois envolve a compatibilidade da LDO com normas de hierarquia superior, especialmente aquelas que compõem o arcabouço jurídico de controle das finanças públicas.

4. No entanto, antes de ingressarmos no mérito, entendo necessário enfrentar algumas questões concernentes aos requisitos de admissibilidade de processos dessa natureza, estabelecidos pelos arts. 264 e 265 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).

5. Desde logo, considero essencial esclarecer que este Tribunal não empreende, nesta oportunidade, um controle abstrato de normas. Isso ocorreria se estivéssemos diante de uma deliberação que buscasse declarar a constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e afastá-la do ordenamento jurídico. Não se trata disso. O que se realiza aqui é um controle concreto de legalidade da execução orçamentária, com fundamento na legislação complementar que estabelece o arcabouço fiscal.

6. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu essa competência do Tribunal de Contas da União e, assim sendo, é indiscutível que nos cabe examinar a compatibilidade da execução orçamentária com as normas de hierarquia superior, assegurando o respeito ao ordenamento jurídico.

7. Contudo, no caso em análise, entendo que a questão deve ser resolvida na preliminar de não conhecimento da consulta, pelos motivos que a seguir exponho.

8. Embora os argumentos meritórios apontados pelo Min. Revisor Walton Alencar Rodrigues sejam sólidos e apontem para a inadequação do dispositivo questionado, a análise da consulta encontra um obstáculo intransponível: a LDO 2024 já expirou sua vigência. Conforme preceitua a Constituição Federal, no art. 165, § 2º, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem caráter transitório, servindo apenas para orientar a elaboração e execução do orçamento anual. Com a entrada em vigor da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 e da nova LDO 2025 (Lei 15.080/2024), a LDO de 2024 cessou seus efeitos, tornando-se inaplicável.

9. Esse aspecto é de extrema relevância, pois significa que a consulta perdeu seu objeto.

10. Ao longo dos anos, este Tribunal tem consolidado o entendimento de que não se justifica a atuação da Corte para responder consultas acerca de normativos que perderam eficácia, pois isso configuraria um exercício acadêmico sem relevância concreta para a gestão pública. Em diversos precedentes, o TCU já reforçou que consultas devem tratar de situações com impacto atual e aplicabilidade concreta.

11. Além disso, a LDO 2025 não replicou o dispositivo questionado na consulta, o que reforça a falta de necessidade de resposta por parte deste Tribunal. O próprio Congresso Nacional, ao discutir e aprovar a nova LDO, deliberou pela não manutenção da limitação de contingenciamento que havia sido prevista na LDO 2024, evidenciando que a matéria já foi corrigida no processo legislativo.

12. Diante disso, considero que não há mais utilidade em responder à consulta, pois não se trata de uma controvérsia normativa que persiste ao longo do tempo, mas de um ponto já superado pelo Legislativo.

13. Nesse contexto, ainda que a LDO 2024 tivesse gerado um debate relevante sobre a compatibilidade do seu dispositivo com o arcabouço fiscal do país, a ausência de efeitos práticos dessa norma neste momento impede que o Tribunal se manifeste sobre o tema. Qualquer deliberação sobre o mérito resultaria em um posicionamento sem utilidade real para os gestores públicos e sem impacto sobre a realidade fiscal do país.

14. Caso, no entanto, se entenda por superar essa preliminar, passo à análise de mérito. E, nesse ponto, estou integralmente alinhado ao entendimento do eminentíssimo Ministro Revisor, Walter Alencar Rodrigues.

15. Como bem pontuado em seu voto, o dispositivo questionado da LDO 2024 configura uma limitação indevida ao contingenciamento de despesas, contrariando as normas superiores que regulam a gestão fiscal no Brasil.

16. A Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), norma de hierarquia superior à LDO, estabelece que a política fiscal deve ser conduzida de modo a garantir a sustentabilidade da dívida pública, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal quando necessário. Seu art. 7º determina que, no caso de descumprimento da meta fiscal, o gestor deve adotar medidas de limitação de empenho e pagamento, garantindo que pelo menos 25% das despesas discricionárias sejam contingenciadas. Essa regra foi criada justamente para evitar déficits primários sucessivos, mantendo o equilíbrio das contas públicas.

17. Contudo, a LDO 2024, ao fixar um teto absoluto para o contingenciamento de R\$ 25,86 bilhões, independentemente da necessidade de ajustes para atingir a meta fiscal, desvirtua o papel do contingenciamento como mecanismo essencial para a gestão da política fiscal. A limitação imposta por essa norma não apenas restringe o espaço de manobra do gestor público, mas também afronta diretamente a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo art. 9º prevê que o contingenciamento deve ser realizado *“nos montantes necessários”* para o atingimento da meta fiscal.

18. Essa incompatibilidade normativa foi corretamente apontada pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, que ressaltou que a LDO não pode substituir ou alterar dispositivos fixados por lei complementar, pois essa competência foi reservada pelo ordenamento jurídico à LRF e ao Regime Fiscal Sustentável. Além disso, destacou que a fixação de um teto arbitrário para o contingenciamento impede que o ajuste fiscal necessário seja realizado de forma efetiva, comprometendo não apenas o resultado do exercício financeiro em questão, mas também a credibilidade do país perante o mercado e os organismos internacionais.

19. É incontroverso que uma lei ordinária, como a LDO, não pode criar normas que contrariem disposições de uma lei complementar, especialmente no que concerne ao arcabouço fiscal do país. Esse arcabouço é um desdobramento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que há mais de duas décadas tem sido fundamental para a estabilidade econômica e monetária do Brasil.

20. Se o Congresso Nacional considerar necessário flexibilizar as regras fiscais para ampliar a margem de atuação anticíclica, deverá promover a alteração do arcabouço por meio do devido processo legislativo. O que não se admite é que uma norma infralegal busque modificar ou suspender, ainda que temporariamente, regras estabelecidas em uma lei complementar.

21. Outro aspecto fundamental que reforça a inadequação da norma questionada foi levantado na periculante manifestação do Ministério Público de Contas, ao apontar que a trajetória de endividamento público segue preocupante, mesmo com o cumprimento formal da meta fiscal em 2024. O déficit registrado no período – que, considerando os valores brutos, chegou a R\$ 43 bilhões – demonstra que a sustentabilidade da dívida pública requer medidas de ajuste fiscal efetivas e contínuas, não podendo ser enfraquecida por dispositivos como o questionado.

22. Portanto, compartilho da visão de que a regra prevista no art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024 se mostra incompatível com as diretrizes fiscais estruturantes do país, pois reduz indevidamente a capacidade do governo de ajustar suas despesas em função da meta fiscal, criando um obstáculo injustificado ao cumprimento da responsabilidade fiscal.

23. Diante do exposto, compartilho integralmente da análise de mérito feita pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, reconhecendo que o dispositivo da LDO 2024 desvirtua a lógica do contingenciamento e se mostra incompatível com normas superiores, especialmente a LRF e a LC 200/2023. No entanto, entendo que, dada a perda de vigência da LDO 2024, a questão deve ser resolvida na preliminar de não conhecimento da consulta.

Por essa razão, voto para que o Tribunal não conheça da consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, determinando-se o arquivamento dos autos.

Sala das Sessões, 5 de fevereiro de 2025.

BRUNO DANTAS
Ministro

VOTO COMPLEMENTAR

A complexidade jurídica e a sensibilidade política deste processo justificam algumas considerações adicionais de minha parte, em atenção às competentes ponderações apresentadas pelo eminente revisor, Ministro Jorge Oliveira.

2. A autoridade consultante suscita dúvida de inegável relevância, que, penso, deve ser respondida de modo assertivo, para não subsistir insegurança jurídica quanto à conduta esperada do administrador no cumprimento das regras fiscais.

3. Há, em questão, disposições da LDO 2024 (Lei 14.791/2023) as quais, sob certas circunstâncias (como em um cenário de grave frustração das receitas previstas, por exemplo), podem se tornar conflituosas ante a inviabilidade de conciliação prática. Isso porque:

a) de um lado, há uma meta de resultado primário estabelecida na lei (art. 2º da LDO 2024);

b) de outro, o art. 71 da LDO 2024 estabelece critérios para limitação de empenho e de movimentação financeira (o art. 9º, *caput* e § 2º, da LRF define que essas limitações serão feitas “segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”; logo, não é a LRF que os estabelece em definitivo, mas a própria LDO de cada exercício), prevendo, contudo, em seu § 18, despesas que “não serão objeto de limitação orçamentária e financeira” e podem ser insuficientes para o atingimento da meta fixada.

4. Caso o volume de despesas que não podem ser objeto de limitação venha a ser ampliado, como o faz o art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024, eleva-se o risco de não atingimento da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2024).

5. Em outras palavras, em um cenário hipotético – porque sua real ocorrência depende de certas condições macroeconômicas, que podem, ou não, se verificar –, é possível, para cumprir a meta estabelecida pelo art. 2º da LDO 2024, seja necessário contingenciar despesas em montante estabelecido pelo art. 71, § 18, inciso II, da referida lei como não contingenciável.

6. Em suma, há um limite para o contingenciamento estabelecido pelo art. 71, § 18, inciso II, da LDO/2024, e a questão posta é como proceder se esse limite for insuficiente para alcançar a meta de resultado primário estabelecida pelo art. 2º (ou seja, se for necessário contingenciar mais do que permite aquele dispositivo).

7. Esse dilema, que incumbe a este Tribunal dirimir, pode ser expresso de outras formas, as quais apresento para bem evidenciar a essência do questionamento formulado a esta Corte:

a) *em um cenário macroeconômico desfavorável, o gestor é obrigado a dar fiel cumprimento ao art. 71, § 18, II, da LDO, ainda que a observância desse dispositivo (de ressalva à limitação orçamentária) acarrete a inobservância do art. 2º (que fixa a meta de resultado primário)?*

b) em outras palavras: *na inviabilidade de conciliação prática entre as referidas disposições, o agente que der cumprimento à regra do art. 71, § 18, inciso II, pode ser responsabilizado (por infração ao art. 5º, III, da Lei 10.028/2000 ou à LRF, conforme o art. 7º da LC 200/2023) por descumprimento à regra do art. 2º da mesma LDO?*

8. Com as mais respeitosas vêrias, não consegui extrair da resposta apresentada pelo nobre revisor uma orientação clara a respeito.

9. Não creio que a situação em exame só possa ser compreendida à luz de elementos próprios de casos concretos, como defendido por Sua Exa. (§ 27 do voto). Os casos concretos poderão fornecer, sim, contornos que justifiquem eventual punição ou que, do contrário, permitam a elisão de responsabilidade por irregularidade cometida. Até para isso, contudo, é necessário definir a interpretação adequada a ser dada às normas que regem a situação descrita abstratamente na consulta. Para questões formuladas em abstrato deve haver respostas definidas em tese, sem prejuízo de que posterior julgamento de casos concretos leve em conta as peculiaridades de cada situação.

10. De igual modo, destaco que não está em dúvida, na indagação da conselente, o cenário em que se exige a preservação do mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da Administração Pública – art. 7º, inciso I, da Lei Complementar (LC) 200/2023. Creio ser pacífico o entendimento de que esse mínimo pode ser preservado, ainda que em detrimento da meta de resultado primário do art. 2º da LDO, sem que esse fato implique responsabilização do gestor.

11. A questão suscitada pela conselente é outra: fora de situações extremas, nas quais estão em risco o mínimo necessário ao funcionamento da Administração, a meta de resultado primário do art. 2º da LDO/2024 deve ser atingida mesmo que, para tanto, seja necessário realizar limitação orçamentária e financeira em montante superior ao que permite o art. 71, § 18, inc. II? Ou seja: para cumprir o art. 2º da LDO, está o agente autorizado a descumprir o art. 71, § 18, inc. II?

II

12. Passo a pontuar alguns aspectos relevantes desse debate.

13. Em primeiro lugar, não vejo conflito direto e imediato entre lei ordinária (LDO) e lei complementar (LRF) na hipótese em discussão.

14. Com efeito, o art. 9º, § 2º, da LRF elenca algumas despesas que não podem ser objeto de limitação, mas a esta, expressamente, autoriza estabelecer outras ressalvas.

15. A discussão que se apresenta é como deve o executor da norma (o “agente responsável”) proceder se essas outras ressalvas, estabelecidas pela LDO (tal como a do art. 71, § 18, inciso II), inviabilizarem o atingimento da meta de resultado primário fixada pela própria LDO (art. 2º).

16. Como se nota, o conflito potencial em discussão se estabelece diretamente entre disposições da mesma lei. O recurso a outras normas (como à LRF ou à LC 200/2023) não é feito, na hipótese, para identificar conflitos, e sim para tentar dirimir a tensão interna à LDO. Busca-se, nessas outras leis, critério para estabelecer quais das regras da LDO (meta de resultado ou vedações a contingenciamento) devem prevalecer em caso de inviabilidade de conciliação prática de suas disposições.

17. Por essa mesma razão, os precedentes invocados pelo nobre revisor (Acórdão 445/2009-Plenário, acerca de conflito entre LDO e LRF quanto a consequências de inadimplência no Siafi/CAUC sobre transferências voluntárias; e Acórdão 1.907/2019-Plenário, a respeito de aprovação de leis sem a devida adequação orçamentária) não se amoldam ao caso em exame. Como referi anteriormente, o que particulariza a situação em debate é a incompatibilidade potencial entre duas regras da própria LDO, cuja coexistência pode se tornar inviável a depender do comportamento de certas variáveis macroeconômicas.

18. Igualmente não desconheço a posição da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, que, em última análise, buscam oferecer à conselente a resposta de que, em caso de conflito, deve-se privilegiar o cumprimento da meta de resultado primário (logo, o art. 2º deveria prevalecer sobre o art. 78, § 18, II), pois:

a) de acordo com o titular da unidade técnica, se o montante contingenciado na forma do art. 78, § 18, II, da LDO for “*insuficiente para garantir a meta de resultado primário do exercício*”, o agente responsável “*pode ser considerado como NÃO tendo adotado as medidas de limitação e empenho*” para os fins do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) de igual modo, para o *Parquet*, “*o contingenciamento insuficiente decorrente da opção pela preservação das despesas necessárias (...) descritas no inciso II do § 18 do art. 71 da Lei 14.791/2023, poderá constituir infração administrativa às Leis Fiscais, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000*”.

19. Não nego que a prevalência da observância da meta de resultado (art. 2º da LDO), em detrimento da vedação ao contingenciamento (art. 71, § 18, inciso II), poderia ser justificada pelo fato de a solução ser a que confere maior proteção a um bem jurídico tutelado pela Constituição Federal, isto é, o da sustentabilidade da dívida (art. 164-A, parágrafo único, e art. 165, § 2º, entre outros), necessário para garantir a estabilidade macroeconômica do País.

20. Mas não é esse o ponto em debate. Há uma premissa anterior, que considero intransponível: poderia este Tribunal declarar, em resposta a consulta, que um dispositivo da LDO poderá ser afastado pelo administrador público caso entre em conflito com outro dispositivo da mesma LDO, sob o fundamento de que essa solução ofereceria maior proteção a um valor protegido constitucionalmente? Como concluir que indagação de tal ordem se resuma a um mero controle de legalidade?

21. Logo, no voto anteriormente apresentado, deixei de acompanhar as manifestações do *Parquet* e da unidade técnica por entender que as respectivas conclusões implicam, em última análise, negar eficácia ao art. 71, § 18, inciso II, da LDO sempre que o cenário fiscal acarretar inviabilidade de conciliação prática desse dispositivo com a meta de resultado fixada no art. 2º da mesma lei.

22. Qualquer que seja a técnica a justificar tal desfecho (interpretação conforme, concordância prática, vedação à proteção insuficiente de bem tutelado constitucionalmente etc.), o debate passa, necessariamente, pelo afastamento, em abstrato, de uma regra constante de lei em sentido formal e material, existente e válida, hipótese na qual a livre atuação desta Corte é sensivelmente mitigada (STF, MS 35410 e 25.888, p. ex.):

MS 35410, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 12/04/2021:

“A possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade pelo TCU é mais grave do que somente a configuração de usurpação de função jurisdicional por órgão administrativo. Isso porque os efeitos dessa decisão da Corte de Contas poderiam ser estendidos para todos os procedimentos administrativos no âmbito da Administração Pública. (...) o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas traria consigo a transcendência dos efeitos, pois, na maioria das vezes, ao declarar a inconstitucionalidade ou, eufemisticamente, afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, o TCU não só estaria julgando o caso concreto, mas também acabaria determinando aos órgãos de administração que deixassem de aplicar essa mesma lei para todos os demais casos idênticos, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes no âmbito daquele tribunal.

A decisão do TCU configuraria, portanto, além de exercício não permitido de função jurisdicional, clara hipótese de transcendência dos efeitos do controle difuso, com usurpação cumulativa das competências constitucionais exclusivas tanto do STF (controle abstrato de constitucionalidade – art. 102, I, ‘a’, da CF/88), quanto do Senado Federal (mecanismo de ampliação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade – art. 52, X, da CF/88).” (grifos nossos)

MS 25.888/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 21/08/2023:

“O afastamento incidental da aplicação de leis e atos normativos, em julgamento no âmbito de um Tribunal de Contas, condiciona-se à existência de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Sob essa luz, Mendes apontou que a Súmula 347 jamais poderia ser lida como uma licença para que as Cortes de Contas realizem controle abstrato de constitucionalidade. Na realidade, ‘o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria)’.

Sob essa compreensão, o relator concluiu que a Súmula 347 mostra-se compatível com a ordem constitucional de 1988, desde que se perceba que o tratamento de questões constitucionais por Tribunais de Contas observe ‘a finalidade de reforçar a normatividade constitucional’: ‘da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.’” (disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513011&ori=1>, grifos nossos)

23. No presente caso, a Suprema Corte ainda não se manifestou sobre a matéria, nem se evidencia violação patente à Constituição Federal.

24. O eminentre revisor também não acompanha as manifestações do *Parquet* e da unidade instrutiva na integralidade. Por outro lado, sugere ao Tribunal resposta a esta consulta que, na minha óptica, respeitosamente, não decide o dilema. Como já referi, entende Sua Exa. que a situação “*apenas poderia ser completamente compreendida à luz de elementos próprios de casos concretos*”. De minha parte, defendo que a questão formulada em abstrato deve receber resposta em tese, como afirma expressamente o art. 1º, § 2º, de nossa Lei Orgânica, sem prejuízo de que posterior julgamento de casos concretos leve em conta as peculiaridades de cada situação.

25. Assim, e com o máximo respeito às posições divergentes, mantenho a convicção externada em meu voto, no sentido de que:

a) a redação da LDO 2024, pela conjugação dos dispositivos citados ao longo deste voto, introduz incoerências dentro do sistema jurídico, com estabelecimento de ressalva generalizada que prejudica a eficácia da sistemática do contingenciamento como mecanismo de obtenção da meta de resultado primário;

b) é forçoso reconhecer, todavia, que ao TCU falece competência para negar eficácia a dispositivo de lei validamente aprovada pelo Poder Legislativo, em situação em que não se identifica violação patente a dispositivo da Constituição ou contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria (MS 35.410 e 25.888);

c) de igual modo, e por razões similares, a observância das disposições do art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024, quando for inviável sua conciliação prática com o art. 2º da mesma lei, não pode configurar, em princípio, infração imputável ao administrador, de quem não se pode exigir conduta diversa nas circunstâncias ora em exame.

III

26. Por fim, gostaria de tecer breves comentários sobre aspectos do arcabouço fiscal consignados na declaração de voto, bem como nas manifestações do *Parquet* de Contas e da unidade técnica.

27. Segundo ambos argumentam, o art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024 seria incompatível com a sistemática introduzida pela Emenda Constitucional 109/2021, que alterou o art. 165, § 2º, da CF para prever que a LDO estabeleça diretrizes de política fiscal e respectivas metas “*em consonância com trajetória sustentável da dívida pública*”, além de esvaziar, por completo, o propósito do art. 9º da LRF.

28. De todo modo, o caso envolve nuances que não permitem afirmar estar-se diante de constitucionalidade patente ou ilegalidade inequívoca.

29. Desde o advento da LC 200/2023, o instituto da limitação de empenho e movimentação financeira tem sido flexibilizado em linha com a literatura e os *benchmarks* internacionais, que sugerem o uso de mecanismos reputacionais, de incentivos positivos e de gatilhos automáticos, preventivos e gradativos, os quais, ao corrigirem, de antemão, desvios na trajetória de crescimento da despesa, apenam o ente ou o Poder, como um todo, que descumpra a meta. Dessa forma, também sinalizam adequadamente a situação fiscal para atores públicos e financeiros tomarem suas decisões e exercerem seu papel na *accountability* pública.

30. Nesse contexto, em caso de descumprimento do intervalo inferior da meta, a LC 200/2023 apresenta, em seus arts. 6º a 8º, medidas de ajuste fiscal adicionais que disparam gatilhos automáticos com vistas a retornar os resultados fiscais futuros a patamares compatíveis com a trajetória de sustentabilidade da dívida. Assim, o contingenciamento, atualmente, não constitui único mecanismo de ajuste para atingimento da meta fiscal, a ponto de a limitação da base contingenciável comprometer, por si só, o intuito do art. 9º da LRF.

31. Em outras palavras, embora ainda exigível, por força do art. 9º, *caput*, da LRF, o contingenciamento não pode ser encarado como medida absoluta que, isoladamente, se mostra capaz de assegurar o cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida para aquele exercício e nem como única medida destinada a assegurar a trajetória sustentável da dívida pública.

32. Por outro lado, a trajetória de sustentabilidade da dívida é definida no período de dez anos (art. 4º, § 5º, III da LRF), não existindo obrigatoriedade irrestrita de que seja assegurado cumprimento da meta fiscal estabelecida na LDO para o exercício. O que as normas buscam coibir é o estabelecimento de sucessivos *déficits* primários, de forma a determinar uma trajetória insustentável da dívida a ponto de desestabilizar a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB).

33. Nesse contexto, portanto, não se pode afirmar que haja inequívoca ilegalidade por afronta à LRF ou à LC 200/2023 – passível de resolução por interpretação sistemática ou critério de resolução de antinomias aparentes – ou violação patente à Constituição.

34. Muito embora tenha externado o meu posicionamento quanto a essa matéria, durante as discussões em plenário evoluí meu entendimento e acompanhei a proposta formulada pelo eminentíssimo Ministro Bruno Dantas pelo não conhecimento da consulta, de acordo com os fundamentos externados em sua declaração de voto.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de fevereiro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO N° 237/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.080/2024-9
2. Grupo II – Classe de Assunto III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
- 5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pela Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, na qual apresenta dúvida acerca da aplicação da infração administrativa prevista no art. 5º da Lei 10.028/2000 a agente responsável que promover a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias até o limite previsto no art. 71, § 18, inciso II, da LDO 2024,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

9.1. não conhecer da consulta;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 3/2025 – Plenário.**11. Data da Sessão: 5/2/2025 – Extraordinária.****12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0237-03/25-P.****13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros com voto vencido: Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Augusto Nardes e Aroldo Cedraz.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

Proc. TC-002.080/2024-9
Consulta**Pronunciamento do MPTCU**

Senhor Presidente e Senhores Ministros,

Tratam os autos de pedido de consulta da autoria da Ministra do Planejamento e Orçamento, Senhora Simone Tebet, no intuito de verificar se o contingenciamento que viesse a ser estabelecido de acordo com o patamar máximo fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, especialmente, o §18, inciso II, do art. 71 da Lei 14.791/2023, seria suficiente, diante do disposto no art. 7.º da Lei Complementar n.º 200/2023 e no art. 5.º da Lei n.º 10.028/2000.

2. O questionamento específico trazido pela Consulente busca dirimir dúvida sobre se o agente responsável, no âmbito da respectiva competência, ao promover a limitação de empenho e pagamento de despesas discricionárias até o limite resultante da aplicação do §18, inciso II, do art. 71 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), teria adotado as medidas adequadas, nos termos do art. 7.º da Lei Complementar 200/2023 e do art. 5.º da Lei n.º 10.028/2000.

3. O eminente Ministro Relator Jhonatan de Jesus, em abalizado voto, diverge do posicionamento da Unidade Técnica e do parecer prolatado por mim nos autos. Para tanto, propõe responder à Consulente que o agente público que adotasse medidas de limitação de empenho e pagamento até os limites previstos no art. 71, § 18, II, da LDO 2024 não responderia pela infração administrativa prevista no art. 5.º, inciso I, da Lei 10.028/2000, ainda que descumprida a meta de resultado primário do exercício, porquanto teria agido de acordo com “os casos e condições estabelecidos em lei”.

4. O eminente Ministro Jorge Oliveira inaugurou a divergência e foi acompanhado pelo nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, incorporando como razões de decidir as análises empreendidas pela Unidade Técnica e por este *Parquet* especializado, com sugestões de respostas à Consulente semelhantes às que propuseram os pareceres precedentes, além de aprofundarem a discussão, com novos e percipientes argumentos de natureza técnica, fática e jurídica.

5. Senhores Ministros, o tema é de máxima relevância, o que me exigiu uma pequena manifestação adicional. Após ler atentamente o voto do Ministro Relator, peço licença para, respeitosamente, divergir uma vez mais do Ministro Jhonatan de Jesus, ratificar o parecer que juntei aos autos e reforçar a divergência sustentada pelos eminentes Ministros Jorge Oliveira e Walton Alencar Rodrigues, sem prejuízo de apontar evolução no quadro fático e jurídico que envolve a questão.

6. O ano fiscal/orçamentário de 2024, a que se refere a Lei 14.791/2023 (LDO/2024), terminou. O governo federal registrou déficit primário de R\$ 43 bilhões, o que equivale a 0,36% do PIB, de acordo com dados recentíssimos da Secretaria do Tesouro Nacional. Consideradas as exclusões legais ou decorrentes de decisões do Tribunal de despesas extraordinárias com a catástrofe do Rio Grande do Sul e outros gastos, o saldo negativo foi de R\$ 11 bilhões, ou seja, 0,09% do PIB, considerando-se cumprida a meta fiscal, com fulcro no §3.º do art. 5.º do Regime Fiscal Sustentável. O resultado decorreu, dentre outros fatores, de inesperado incremento na arrecadação e proporcionou queda expressiva em relação ao ano de 2023.

7. Ainda assim, Senhores Ministros, parcela considerável dos analistas segue preocupada, pois entende que o déficit global de R\$ 43 bilhões não constitui boa notícia quando consideramos a conjuntura fiscal esperada para contribuir para a trajetória sustentável da Dívida Pública, que atingiu 76,1% do PIB em 2024, com tendência de crescimento.

8. A Ata do Comitê de Política Monetária publicada no dia de ontem destacou de forma expressiva que “a percepção dos agentes econômicos sobre o regime fiscal e a sustentabilidade da dívida seguiu impactando, de forma relevante, os preços de ativos e as expectativas dos agentes”. Essa incômoda realidade tem estreita relação com a discussão travada nos presentes autos nesta tarde.

9. A Emenda Constitucional n.º 109/2021 inseriu o art. 164-A na Constituição Federal e impôs à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigência inafastável de condução das respectivas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma de lei complementar específica.

10. No caso, trata-se da Lei Complementar n.º 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), que exige, em seu art. 2.º, §3.º, que a elaboração, aprovação e execução da LOA esteja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, considerados os limites de tolerância.

11. De outra sorte, nos termos do inciso I do art. 7.º do mesmo diploma legal, o agente responsável deverá adotar, no âmbito de sua competência, as medidas de contingenciamento necessárias ao atingimento da meta, ainda que em seu intervalo inferior de tolerância, sob pena de incorrer em infração à LRF, respeitado o mínimo de despesas necessárias ao funcionamento da máquina pública. Logo, Senhores Ministros, a relevância desse instrumento de controle fiscal continua incontornável.

12. Desse modo e sem querer estender demasiadamente minha manifestação, entendo que o dispositivo em debate, ao proteger a execução da quase totalidade do orçamento de limitação de empenho e pagamento, mesmo quando necessária a restrição, inviabiliza, como consequência, o próprio instrumento do contingenciamento.

13. Com o devido respeito à aprofundada análise empreendida pelo eminente Relator, é contraditório acreditar que o §2.º do art. 9º da LRF, ao remeter à LDO o disciplinamento de possíveis ressalvas ao contingenciamento,reste por autorizar que se inviabilize o próprio instituto nos moldes delineados pelo *caput* do mesmo art. 9.º.

14. Se o agente responsável puder executar a quase totalidade das rubricas orçamentárias, mesmo em caso de necessidade de restrição para o atingimento das metas fiscais, sem qualquer consequência, desacreditada se torna a figura do contingenciamento.

15. Assim, ao buscar a interpretação dos dispositivos que melhor atenda à manutenção da eficácia tanto do Regime Fiscal Sustentável quanto da Lei de Responsabilidade Fiscal, atua o Tribunal de Contas da União nos estritos limites de proteção do atingimento das metas fiscais, atribuição prevista no art. 59 da LRF, em autêntico controle de legalidade.

16. Informação relevante de momento é que dispositivo idêntico ao que se discute nesta assentada constava do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2025 enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional (PLN n.º 3/2024), mas foi adequadamente suprimido pelo Relator, nobre Senador Confúcio Moura, em relatório datado de 17/12/2024, não tendo constado da Lei n.º 15.080/2024 (LDO/2025).

17. Peço licença para ler trecho da manifestação da Nota Técnica Conjunta n.º 3/2024, prolatada pelas Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre o dispositivo que constava do projeto original da LDO/2025. A análise subsidiou a decisão dos parlamentares e converge com o posicionamento da Unidade Técnica e deste *Parquet* especializado nos presentes autos:

Deve-se observar que o dispositivo mencionado pretende garantir que a execução mínima das despesas primárias no exercício financeiro corresponda ao valor mínimo a que pode chegar o limite aplicável a essas despesas (limite aplicável ao ano anterior + atualização monetária + 0,6% de crescimento real). Essa garantia, contudo, não encontra amparo na LC n° 200/2023), uma vez que, elaborados os orçamentos com observância do limite aplicável, ainda que considerado o crescimento real mínimo de 0,6%, a execução da despesa (à conta dos orçamentos e de restos a pagar) dependerá da possibilidade de se cumprir a meta de resultado primário (considerado seu limite inferior). Essa proteção, portanto, não pode prosperar em face de risco de descumprimento da meta.

18. Diante disso, a Lei 15.080/2025 (LDO/2025), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, em seu art. 69, *caput* e parágrafo 17, manteve hígida, para o exercício de 2025, a sistemática do contingenciamento como medida de atingimento do intervalo de tolerância da meta fiscal, na forma prevista no *caput* do art. 9.º da LRF, o que é salutar.

19. Ainda que a trajetória de sustentabilidade da dívida deva ser definida para o período de 10 anos, conforme a LRF, é bastante consensual entre os analistas mais especializados do mercado e até mesmo no Governo que a constância de sucessivos déficits ou de superávits insignificantes prejudica o atingimento do equilíbrio do endividamento e traz abalos na confiança da política fiscal do país no futuro, proporcionando incrementos na inflação e, por conseguinte, nos juros, com os conhecidos efeitos altamente deletérios dessa conjuntura.

20. De todo modo, ainda que a situação para 2025 possivelmente esteja equacionada, a consulta em julgamento tem caráter prospectivo e demanda resposta em tese, razão pela qual se mostra acertada e condizente com os pareceres apresentados pela Unidade Técnica e pelo MPTCU apercuciente sugestão de resposta à Consulente formulada pelo eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, que teve o cuidado de considerar o término da vigência da LDO/2024.

21. Nesse sentido e com renovadas vêrias ao posicionamento do nobre Relator, proponho que o Colegiado acompanhe a divergência encampada pelos Ministros Jorge Oliveira e Walton Alencar Rodrigues, no sentido de responder à Consulente que:

I) o responsável, no âmbito de sua competência e nas circunstâncias previstas no art. 9º da LRF, deverá promover a limitação de empenho e pagamento das despesas discricionárias, nos montantes necessários ao atingimento da meta de resultado primário do exercício, admitindo-se como excludente de ilicitude, apta a afastar a infração à LRF, apenas aquela prevista no art. 7º, I, da Lei Complementar nº 200/2023; e

II) caso não atingida a meta fiscal, o contingenciamento insuficiente, inferior a 25% do valor das despesas discricionárias, constitui infração administrativa às leis de finanças públicas, com fulcro no art. 5º, inciso III, da Lei 10.028/2000.

Ministério Público de Contas, em 5 de fevereiro de 2025.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral

CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, NOS TERMOS DO ART. 120 DA RESOLUÇÃO N° 1 DE 2006-CN

Data início	Data fim	Tipo de tramitação
25/02/2025	01/03/2025	Publicação em avulso eletrônico da matéria
25/02/2025		Despachado
02/03/2025	16/03/2025	Apresentação de relatório e eventual projeto de decreto legislativo
17/03/2025	21/03/2025	Apresentação de Emendas a Projeto de Decreto Legislativo sobre fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal
22/03/2025	28/03/2025	Votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional