ReGeo
ISSN: 2177-3246

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL BRASILEIRA: SEUS 25 ANOS E A RESPONSABILIDADE FISCAL 2.0

THE BRAZILIAN FISCAL RESPONSIBILITY LAW: 25 YEARS ON AND FISCAL RESPONSIBILITY 2.0

LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL BRASILEÑA: SUS 25 AÑOS Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL 2.0

10.56238/revgeov17n3-012

Júlio Edstron S. Santos
Doutor em Direito
Instituição: UniCEUB
E-mail: edstron@yahoo.com.br

Gustavo Ferreira Carvalho
Mestre em Direito e Globalização
Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco (FASF) - Luz
E-mail: gfcarvalho@fasf.edu.br

Mateus Botinha Oliveira
MBA em Gestão de Sistemas Públicos
Instituição: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras do Alto São Francisco (FASF) - Luz

RESUMO
Esta pesquisa científica investiga a evolução estrutural e institucional das finanças públicas no Brasil, tendo como eixo central a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa justifica-se pela urgência de se compreender a resiliência desse marco civilizatório diante dos agudos choques macroeconômicos e institucionais do século XXI, perante o aguardado jubileu de prata em 2025. Metodologicamente, adotou-se a abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, pautada fundamentalmente em revisão bibliográfica, que foi complementada por minuciosa análise documental e jurisprudencial das Cortes Superiores nacionais. Os resultados demonstram cristalinamente que a estabilidade orçamentária transita por uma evolução dialética permanente. A legislação provou que não é dogma matemático intocável, mas sim verdadeira Constituição Financeira viva, exigindo calibrações constantes. Conclui-se, portanto, que o futuro exige inteligentemente a superação da mera austeridade punitiva, equilibrando rigor normativo com imperativo do investimento estratégico. A previsibilidade econômica só atinge a sua vocação republicana quando atua em perfeita simbiose com a transparência absoluta e os imperativos direitos constitucionais da nação.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas. Novo Arcabouço Fiscal. Direito Financeiro. Governança.

ABSTRACT
This scientific research investigates the structural and institutional evolution of public finances in Brazil, having as its central axis the consolidation of the Fiscal Responsibility Law. The research is justified by the urgency of understanding the resilience of this civilizational landmark in the face of the acute macroeconomic and institutional shocks of the 21st century, ahead of its anticipated silver jubilee in 2025. Methodologically, a qualitative, exploratory, and descriptive approach was adopted, fundamentally based on a literature review, which was complemented by a meticulous documentary and jurisprudential analysis of the national Superior Courts. The results unequivocally demonstrate that budgetary stability undergoes a permanent dialectical evolution. The legislation has proven that it is not an untouchable mathematical dogma, but rather a true living Financial Constitution, requiring constant calibrations. Consequently, it is concluded that the future intelligently demands overcoming mere punitive austerity, balancing normative rigor with the imperative of strategic investment. Economic predictability only fulfills its republican vocation when it operates in perfect symbiosis with absolute transparency and the imperative constitutional rights of the nation.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public Finances. New Fiscal Framework. Financial Law. Governance.

RESUMEN
Esta investigación científica indaga en la evolución estructural e institucional de las finanzas públicas en Brasil, con especial atención a la consolidación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. La investigación se justifica por la urgente necesidad de comprender la resiliencia de este hito cultural ante las agudas crisis macroeconómicas e institucionales del siglo XXI, de cara al jubileo de plata previsto para 2025. Metodológicamente, se adoptó un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo, basado fundamentalmente en una revisión bibliográfica, complementada con un minucioso análisis documental y jurisprudencial de los Tribunales Superiores nacionales. Los resultados demuestran claramente que la estabilidad presupuestaria experimenta una evolución dialéctica permanente. La legislación ha demostrado que no es un dogma matemático inamovible, sino una verdadera Constitución Financiera viva, que requiere ajustes constantes. Se concluye, por lo tanto, que el futuro exige inteligentemente superar la mera austeridad punitiva, equilibrando el rigor normativo con el imperativo de la inversión estratégica. La previsibilidad económica solo cumple su propósito republicano cuando opera en perfecta simbiosis con la transparencia absoluta y los derechos constitucionales imperativos de la nación.

Palabras clave: Ley de Responsabilidad Fiscal. Finanzas Públicas. Nuevo Marco Fiscal. Derecho Financiero. Gobernanza.

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema central a evolução estrutural e institucional das finanças públicas no Brasil, ancorada fundamentalmente na edição e consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Historicamente, o cenário governamental brasileiro era permeado por uma gestão pautada no improviso, onde a inflação crônica atuava como um mecanismo perverso de ocultação de déficits reais e as gestões transferiam passivos insustentáveis de forma irresponsável para o futuro.

A quebra desse paradigma de descontrole exigiu a formulação de um estatuto jurídico impositivo, capaz de estabelecer limites rígidos ao endividamento desenfreado e ao gasto continuado sem lastro. Assim, a pesquisa insere-se no complexo campo do Direito Financeiro contemporâneo, analisando a transformação do Estado nacional de uma crônica cultura de desperdício para a atual era da governança pautada pelo planejamento prévio e pela transparência ativa.

A importância desta pesquisa justifica-se pela urgência de se compreender a resiliência do principal marco civilizatório da Administração Pública nacional diante dos mais agudos choques macroeconômicos e institucionais do século XXI. Ao longo de suas mais de duas décadas de vigência, a legislação enfrentou o imenso desafio de tentar homogeneizar regras de austeridade em uma federação de dimensões continentais, marcada por profundas desigualdades de arrecadação municipal e regional.

Entender como esse sofisticado arcabouço sobreviveu, adaptou-se e continuará operando é vital não apenas para gestores, mas para o controle social contínuo. Mais do que uma simples retrospectiva histórica, o trabalho revela o atual grau de maturidade institucional do país no trato republicano do dinheiro arrecadado da sociedade.

A relevância do tema ganha contornos ainda mais expressivos e atuais diante da proximidade do jubileu de prata da referida legislação em 2025, momento oportuno e inadiável para um balanço crítico de sua eficácia material. Nos últimos anos, o país vivenciou episódios que colocaram o modelo de controle em risco extremo de ruptura, como o ineditismo do estado de calamidade pandêmico e as drásticas inovações na execução opaca de emendas parlamentares.

Consequentemente, a pesquisa oferece um panorama sobre a necessidade de salvaguardar os princípios fundamentais da publicidade absoluta e do equilíbrio intertemporal das contas. Discute-se, portanto, a própria sobrevivência do pacto federativo de higidez fiscal diante de brutais pressões políticas e de demandas sociais imprevisíveis.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que norteia esta investigação pode ser sintetizado na seguinte indagação central: como a estrutura normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal, concebida sob uma lógica de rigidez matemática e austeridade contínua, consegue harmonizar-se com as crises emergenciais, a crescente judicialização de direitos sociais e as flexibilizações trazidas pelo Novo Arcabouço Fiscal?

Busca-se desvendar se as travas punitivas originais ainda são suficientes para coibir maquiagens contábeis modernas e terceirizações dissimuladas, ou se acabam engessando demasiadamente a eficiência da máquina estatal. O desafio investigativo é compreender com clareza essa fronteira incrivelmente tênue entre a necessária responsabilidade intergeracional e a imperativa capacidade de investimento promotor de desenvolvimento do Estado.

Para responder a essa complexa problemática, adotou-se uma rigorosa metodologia de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, pautada primariamente em uma densa revisão bibliográfica. O referencial teórico foi cuidadosamente construído a partir das teses dos mais consagrados doutrinadores do Direito Financeiro, abrangendo tanto a literatura clássica fundante da matéria quanto as produções bibliográficas mais críticas e recentes. Essa abordagem temporal ampla permite contrastar a dogmática orçamentária concebida no nascedouro da lei, com fortes inspirações internacionais, com as críticas elaboradas após os grandes testes de estresse das contas nacionais. O método garante, dessa forma, uma fundação conceitual inabalável para a análise crítica das intrincadas engrenagens fiscais brasileiras.

Adicionalmente, a metodologia avança por uma pesquisa documental e jurisprudencial, debruçando-se com afinco sobre as decisões paradigmáticas das Cortes Superiores e a postura dos Tribunais de Contas. Analisou-se criteriosamente como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça atuaram como árbitros definitivos nas tensas colisões entre limites prudenciais de despesas e a garantia inarredável de direitos adquiridos, bem como na salvaguarda da transparência.

A pesquisa das Emendas Constitucionais excepcionais recentes e das Leis Complementares supervenientes completou o rico espectro metodológico, viabilizando uma radiografia fidedigna e atualizada das adaptações legislativas impostas pela dureza da realidade.

A exposição dos resultados teóricos encontra-se estruturada em seções lógicas, encadeadas e interdependentes. A primeira parte desta pesquisa dedica-se a resgatar a gênese e a monumental construção do marco legal fiscal no país. Este capítulo detalha o cenário prévio de descalabro financeiro, a estabilização ilusória derrubada pelo Plano Real, as ricas inspirações normativas de nações como a Nova Zelândia e o árduo processo legislativo de aprovação. Demonstra-se como a norma não apenas impôs freios matemáticos aos entes subnacionais para evitar calotes, mas revolucionou a Administração Pública ao exigir instrumentos modernos de planejamento integrado e controle preventivo rigoroso.

Na sequência narrativa, a segunda seção promove um escrutínio implacável sobre as limitações sistêmicas e as fragilidades estruturais do modelo fiscal original. O texto explora a dramática colisão frontal entre os limites fixos e asfixiantes de gastos e a necessidade contínua de financiamento dos direitos fundamentais da saúde e educação, evidenciando o perigo de um engessamento pró-cíclico.

Abordam-se criticamente as artimanhas de contabilidade criativa, como a evasão de passivos via organizações sociais e a maquiagem em restos a pagar, demonstrando as reais fraturas do sistema de controle. É neste denso segmento que a pesquisa revela como os tribunais superiores precisaram mitigar a força impositiva da lei frente aos princípios constitucionais maiores.

O terceiro grande bloco da pesquisa avança destemidamente para o exame do presente e do futuro das finanças estatais, focando nas rupturas institucionais da atual década. A resenha aborda minuciosamente a inevitável suspensão de metas durante o advento do chamado Orçamento de Guerra para preservação da vida, e os gravíssimos danos à integridade republicana ocasionados pela opacidade do Orçamento Secreto.

Avançando a análise conjuntural e projetando cenários, o capítulo destrincha o complexo e inédito convívio prático entre as antiquadas amarras punitivas da legislação dos anos dois mil e as novas engrenagens anticíclicas introduzidas pelo recente Arcabouço Fiscal.

Além de diagnosticar patologias orçamentárias históricas, a pesquisa projeta inteligentemente os próximos desafios civilizatórios do Estado brasileiro na alocação de recursos. Esta análise sublinha a imperiosa necessidade de se edificar uma responsabilidade fiscal de ordem qualitativa, que ultrapasse a mera tara punitiva matemática para garantir, de fato, eficiência alocativa, proteção frente a desastres climáticos e fluxo perene de investimentos estratégicos.

Este estudo acadêmico defende que a governança financeira do amanhã deve ser capaz de utilizar as assombrosas inovações tecnológicas de cruzamento de dados não para engessar a governabilidade, mas para assegurar uma accountability algorítmica de altíssima precisão e utilidade social.

Em síntese conclusiva, a presente investigação consolida entendimento de que a estabilidade das finanças nacionais transita obrigatoriamente por uma evolução dialética permanente. A Lei de Responsabilidade Fiscal prova-se não como um dogma matemático intocável e pétreo, mas como uma verdadeira e pulsante Constituição Financeira Viva, exigindo calibrações constantes de seus intérpretes e executores. Ao transitar da improvisação do passado para a convivência com modernos regimes de sustentabilidade, reafirma-se magistralmente que a previsibilidade econômica só atinge sua vocação republicana plena quando atua em simbiose com o pacto social e com os imperativos direitos da nação.

2 A RESPONSABILIDADE FISCAL: DA GÊNESE AO NOVO ARCABOUÇO

A trajetória das finanças públicas brasileiras antes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) era marcada por um descontrole sistêmico, onde a inflação crônica mascarava o *déficit* real. Governantes frequentemente utilizavam bancos estaduais para financiar seus tesouros, gerando uma espiral de endividamento que comprometia a estabilidade macroeconômica.

A ausência de limites rígidos permitia que despesas correntes fossem financiadas por endividamento, uma prática insustentável a longo prazo. Como adverte a doutrina sobre esse período sombrio, "a gestão orçamentária era pautada pela improvisação e pela transferência irresponsável de passivos para gestões futuras, sem qualquer compromisso com a sustentabilidade intergeracional" (Giambiagi, 2016, p. 45).

A radiografia do descontrole financeiro nas décadas de 1980 e 1990 revela um cenário de insolvência subnacional quase absoluto, que tornou imperativa a futura criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Durante a chamada "década perdida", a escalada inflacionária e a crise da dívida externa implodiram a capacidade de planejamento do Estado, gerando um descompasso orçamentário asfixiante.

A deterioração atual das contas da República foi vertical, o que se comprova pelos dados macroeconômicos reais que atestam que "o resultado operacional deficitário que, em 1984, foi de 2,7% do PIB, elevou-se para 6,9% em 1989" (Galle; Bertolli, 2004, p. 9). No âmbito estadual, o uso desenfreado dos bancos públicos locais para financiar os tesouros dos governadores criou uma ciranda financeira insustentável. A magnitude matemática desse descalabro reflete-se no mercado de rolagem, onde "o saldo da dívida por títulos em circulação de prazo superior a um ano teve um acréscimo nominal, ao final de 1989, da ordem de 3.028% sobre a posição de 31/12/88" (Lopreato, 2000, p. 18).

Na década seguinte, mesmo com os severos programas de renegociação e os esforços iniciais de estabilização monetária, a sangria permaneceu latente nas entranhas da federação, evidenciando que "o endividamento dos governos estaduais é uma questão central do processo de ajuste do setor público brasileiro e se arrasta desde a crise externa do início dos anos 80" (Lopreato, 2000, p. 6).

Sem as travas legais e os limites prudenciais que viriam a ser implementados apenas na virada do milênio, esses déficits operaram historicamente como um buraco negro, drenando de forma predatória os recursos que deveriam garantir os investimentos estruturais e o bem-estar da sociedade brasileira.

A promulgação da Constituição Cidadã de 1988, embora tenha avançado na descentralização de recursos e consolidação de direitos sociais, não foi acompanhada de regras estritas de controle de gastos para os entes federados. Isso resultou em um descompasso estrutural entre as obrigações assumidas e a capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, culminando nas severas crises das dívidas estaduais na década de 1990. Nesse cenário de desordem fiscal crônica, tornou-se evidente que "a mera previsão constitucional de planejamento não bastava; era urgente uma lei complementar que impusesse sanções reais ao descalabro financeiro" (Abraham, 2021, p. 212).

O Plano Real, implementado em 1994, foi o catalisador decisivo que expôs a fragilidade das contas públicas brasileiras. Com a estabilização da moeda e o fim do chamado imposto inflacionário,

a verdadeira dimensão do rombo fiscal de governadores e prefeitos veio à tona, exigindo socorros bilionários da União através de severos programas de renegociação de dívidas.

Transpareceu que a estabilidade monetária seria efêmera sem um arcabouço fiscal estruturalmente sólido. Observa-se que "o fim da ilusão monetária forçou o Estado brasileiro a confrontar sua crônica incapacidade de adequar despesas às receitas efetivamente arrecadadas" (Mendes, 2014, p. 88).

Diante da iminência de colapsos fiscais recorrentes, o Governo Federal iniciou um amplo esforço de renegociação das dívidas subnacionais a partir da Lei nº 9.496/1997. Contudo, essas renegociações exigiam contrapartidas duras de austeridade, pavimentando o caminho político e jurídico para a criação de uma legislação nacional de controle perene.

A LRF nasceu dessa necessidade imperativa de blindar o Estado contra o populismo fiscal. O entendimento consolidado é que "a responsabilidade fiscal não é uma opção política, mas um pressuposto republicano inegociável para a garantia da prestação dos serviços públicos à sociedade" (Conti, 2020, p. 134).

A concepção da LRF não ocorreu de forma isolada, mas inserida em um movimento global de reformas orientadas pela Nova Gestão Pública. A inspiração internacional foi decisiva na formulação do texto, especialmente o modelo pioneiro da Nova Zelândia, com seu *Fiscal Responsibility Act* de 1994, que introduziu inovadores princípios de transparência e prestação de contas. Esse intercâmbio de experiências moldou a visão técnica dos formuladores brasileiros na época. Como destacam os especialistas em finanças comparadas, "o Brasil adaptou com notável sucesso as diretrizes neozelandesas de transparência à sua complexa realidade federativa e às suas peculiaridades constitucionais" (Salto, 2020, p. 56).

Outro ponto de inspiração internacional fundamental para o nascedouro da lei foi o Tratado de Maastricht, que estabeleceu os rigorosos critérios de convergência fiscal para a consolidação da União Europeia, focando em limites estritos para o déficit público e a dívida consolidada. Organismos internacionais também recomendavam códigos de boas práticas orçamentárias.

A junção dessas influências externas com a premente necessidade interna gerou um projeto legislativo de extrema robustez. O resultado final foi uma legislação que "conseguiu traduzir preceitos macroeconômicos globais em normas de direito financeiro estritamente vinculantes para todos os entes da federação" (Leite, 2022, p. 301).

O processo legislativo de tramitação da LRF foi intenso e marcado por profundos embates no Congresso Nacional. Apresentado pelo Poder Executivo em 1999 através do Projeto de Lei Complementar nº 18, o texto enfrentou fortes resistências de prefeitos e governadores, que temiam a imediata perda de autonomia financeira e política. No entanto, a pressão exercida pela sociedade civil e a necessidade iminente de credibilidade internacional garantiram sua celeridade. A doutrina histórica

registra que "o Parlamento brasileiro demonstrou notável maturidade ao aprovar restrições severas aos próprios governantes, compreendendo que a responsabilidade fiscal constrói a soberania" (Harada, 2024, p. 415).

A aprovação da Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, representou um autêntico marco civilizatório na Administração Pública brasileira moderna. Ela regulamentou de forma abrangente o artigo 163 da Constituição Federal, preenchendo uma lacuna legislativa de mais de uma década. A lei não apenas impôs limites matemáticos, mas alterou de forma profunda a racionalidade do gestor público, que passou a ser legalmente obrigado a planejar antes de agir. É inegável que "a entrada em vigor da LRF inaugurou a fase moderna do Direito Financeiro, substituindo a cultura do desperdício pela governança do planejamento" (Scaff, 2022, p. 112).

Um dos maiores e mais imediatos impactos da LRF foi a drástica mudança comportamental imposta aos Estados e Municípios, que historicamente operavam com orçamentos puramente fictícios. A lei estabeleceu a regra de ouro do equilíbrio intertemporal, exigindo que a expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado fosse sempre acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e da sua respectiva fonte de custeio. Com isso, evitou-se a criação inconsequente de órgãos ou benefícios. A premissa tornou-se cristalina: "nenhum gestor pode assumir compromissos financeiros que ultrapassem sua capacidade de pagamento ou que onerem irresponsavelmente as gerações sucessoras" (Conti, 2020, p. 158).

O limite rígido para o custeio de despesas com pessoal foi a ferramenta de contenção mais contundente aplicada aos entes subnacionais. Ao fixar o teto máximo de 60% da Receita Corrente Líquida para Estados e Municípios, a LRF estancou a perversa máquina de apadrinhamento político que inflava artificialmente a folha de pagamento. Foram criados os limites de alerta e prudenciais que, uma vez atingidos, disparam proibições automáticas, como a vedação de novas contratações. Essa trava legal providencial garantiu que "o comprometimento excessivo das receitas com a folha não inviabilizasse a capacidade de investimento estrutural das prefeituras" (Abraham, 2021, p. 245).

No que tange ao complexo problema do endividamento, a LRF estabeleceu um sistema de controle e freios rigoroso, delegando ao Senado Federal a missão de fixar limites globais para a dívida consolidada dos entes. A contratação de operações de crédito passou a exigir prévia autorização legislativa, rigorosa comprovação de capacidade de pagamento e submissão aos limites do Ministério da Fazenda.

Além disso, proibiu-se terminantemente a operação de crédito entre entes da federação. Essa intrincada arquitetura legal assevera que "o controle do endividamento subnacional é essencial para a higidez macroeconômica e para extirpar o risco moral de resgates federais" (Giambiagi, 2016, p. 110).

O nefasto evento do fim de festa orçamentário, cenário em que os gestores municipais em fim de mandato deixavam obras inacabadas e cofres completamente vazios para a oposição, foi duramente

reprimido pelo Artigo 42 da lei. A norma proibiu sumariamente a assunção de obrigações de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato que não pudessem ser integralmente pagas no mesmo exercício ou sem deixar disponibilidade de caixa. Essa regra moralizou as transições de governo no país. É amplamente reconhecido no meio jurídico que "o Artigo 42 representa o ápice ético da lei, impondo o respeito republicano à continuidade administrativa" (Leite, 2022, p. 320).

Com o fito de impedir que esse preceito de moralidade se tornasse letra morta, o Tribunal de Contas da União (TCU) avocou uma postura implacável e dogmática no monitoramento do fim dos ciclos políticos, rechaçando peremptoriamente qualquer maquiagem financeira. No paradigmático julgamento do Acórdão nº 2.354/2007-Plenário, que irradiou diretrizes de *accountability* para toda a Administração Pública, a Corte de Contas cravou o entendimento inarredável de que "a disponibilidade de caixa do órgão deve ser suficiente para a inscrição de restos a pagar", proibindo sumariamente a contração de despesas nos últimos dois quadrimestres sem o respectivo e integral lastro financeiro (Brasil, 2007, 135).

Essa rígida moldura jurisprudencial, sistematicamente reiterada em monitoramentos fiscais de alto impacto (a exemplo do Acórdão nº 2.196/2020-Plenário), atua como uma verdadeira barreira contra a gestão temerária, assegurando juridicamente que a asfixia premeditada do erário não seja perdoada como mera inabilidade contábil, mas punida severamente como uma fratura inaceitável à probidade e à sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.

Para garantir a efetividade material de suas regras, a LRF inovou fortemente ao criar instrumentos robustos de transparência e monitoramento contínuo. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) tornaram-se ferramentas vitais de publicação bimestral e quadrimestral obrigatórias. Esses relatórios padronizaram e expuseram as contas públicas nacionais, permitindo a comparabilidade e o escrutínio imediato pela sociedade. Através da obrigatoriedade dessas ferramentas, "a contabilidade pública deixou de ser um registro burocrático obscuro para se tornar o principal vetor de controle social do Estado" (Scaff, 2022, p. 175).

A integração orgânica e lógica das peças orçamentárias nacionais, notadamente o PPA, a LDO e a LOA, foi sensivelmente fortalecida pela nova legislação. A Lei de Diretrizes Orçamentárias ganhou um protagonismo absoluto, passando a dispor objetivamente sobre o equilíbrio entre receitas e despesas e o controle de riscos fiscais.

Já o Anexo de Metas Fiscais obrigou o gestor a desenhar cenários futuros, antecipando vulnerabilidades estruturais. O planejamento finalmente deixou de ser uma peça de ficção decorativa. Constata-se que "ao elevar a LDO à condição de bússola fiscal, a LRF vinculou a execução do orçamento à estrita observância das metas macroeconômicas" (Harada, 2024, p. 430).

A engrenagem da LRF também não negligenciou o sensível lado do controle das receitas públicas. Ela impôs restrições técnicas rigorosas à renúncia de receitas, exigindo que qualquer

concessão de benefício ou incentivo tributário fosse obrigatoriamente acompanhada de medidas de compensação, como o aumento de alíquotas de outros impostos. Essa medida visou combater frontalmente a guerra fiscal predatória e a erosão das bases de arrecadação municipal. Essa restrição normativa reforça o dogma financeiro de que "a responsabilidade na arrecadação é tão imperativa quanto na despesa, impedindo que isenções sejam utilizadas como moeda política" (Abraham, 2021, p. 268).

A eficácia contundente da LRF só foi plenamente garantida com a promulgação cirúrgica da Lei de Crimes contra as Finanças Públicas (Lei nº 10.028/2000), que inseriu no arcabouço do Código Penal os tipos penais específicos de infração fiscal. Longe de ser uma mera ameaça normativa simbólica, a coercitividade dessa lei materializa-se em casos práticos e severos de condenação criminal de gestores que burlam o orçamento. Um exemplo jurisprudencial inconteste desse rigor ocorreu recentemente em condenação pela prática do crime de ordenação de despesa não autorizada por lei, tipificado no art. 359-D do Código Penal.

Por consequência ao julgar o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AgRg no AREsp n. 2.073.726/PA), a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve a condenação penal dos envolvidos oriunda do Estado do Pará. O Ministro Relator rechaçou a tentativa da defesa de desconstituir o acórdão condenatório, cravando textualmente que "a revisão do provimento jurisdicional recorrido demandaria, necessariamente, o reexame de matéria fático-probatória, o que, em sede de recurso especial, constitui medida vedada pelo óbice da Súmula n. 7/STJ" (Brasil, 2022, p.119.). Esse precedente ratifica que o aparato penal atua implacavelmente como a última e mais temida barreira de proteção do equilíbrio orçamentário da República.

Além disso, a lei vinculou o reiterado descumprimento de seus limites basilares aos rigores da Lei de Improbidade Administrativa. A possibilidade real de responsabilização pessoal do gestor, acarretando perda de mandato e inelegibilidade, foi o principal fator de dissuasão. Sem essa dura coesão sancionatória, "a legislação de responsabilidade seria apenas mais um manifesto de boas intenções desprovido de efetividade normativa" (Conti, 2020, p. 182).

Ao longo de suas mais de duas décadas, a LRF demonstrou imensa resiliência institucional, mas também sofreu desgastes naturais e exigiu adaptações. O impacto contínuo nos municípios pequenos, que são estruturalmente dependentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), revelou assimetrias federativas altamente complexas.

As crises econômicas supervenientes, de ordem nacional e internacional, frequentemente forçam debates técnicos sobre a flexibilização de limites em momentos de forte recessão, gerando pressões políticas para o contorno das regras fiscais. Diante dessas ambiguidades operacionais e das tentativas de maquiagem contábil, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) assumiu o

papel rigoroso de guardião da lei, aplicando condenações severas para pacificar o entendimento de que a urgência econômica não autoriza a burla sistemática do orçamento.

O ápice dessa atuação repressiva materializou-se no histórico julgamento das chamadas "pedaladas fiscais", processo em que a Corte de Contas condenou a alta cúpula econômica da União, incluindo o ex-Ministro da Fazenda e o ex-Secretário do Tesouro Nacional, por utilizarem bancos públicos para financiar o próprio ente controlador, violando frontalmente o artigo 36 da LRF.

Ao rejeitar os recursos e manter as severas sanções de multa e inabilitação para o exercício de função pública no Acórdão nº 1.824/2018-Plenário, o TCU cravou a tese punitiva de que as condutas dos gestores, ao mascararem o real déficit do país, “atentaram contra os princípios basilares de uma gestão fiscal transparente e responsável” (Brasil, 2018, p. 12). Evidencia-se, assim, que o engessamento normativo, embora exija calibragens atentas para o funcionamento dos serviços essenciais, não cede espaço à impunidade quando a infração ameaça a sustentabilidade intergeracional do Estado.

O maior teste de estresse da história da LRF ocorreu inegavelmente com a eclosão da pandemia de COVID-19 no início de 2020. A excepcional decretação do Estado de Calamidade Pública permitiu a inédita suspensão temporária de prazos e de metas fiscais, viabilizando o complexo Orçamento de Guerra aprovado pelo Congresso.

O Brasil compreendeu drasticamente que a rigidez fiscal absoluta não poderia operar em detrimento da imediata defesa da vida. A doutrina contemporânea assinala com clareza que "a calamidade pandêmica evidenciou a necessidade de cláusulas de escape bem desenhadas, demonstrando que o direito financeiro serve primariamente à sociedade" (Salto, 2020, p. 112).

Como forma de contrapartida jurídica aos imensos repasses de socorro federal durante o ápice da pandemia, foi promulgada a Lei Complementar nº 173/2020, que promoveu profundas alterações conjunturais na LRF. A norma impôs restrições temporárias severíssimas aos entes, como o congelamento geral de salários de servidores e a proibição cautelar de novos concursos públicos até o encerramento de 2021. Essa medida provou a adaptabilidade do sistema, exigindo austeridade em outras frentes orçamentárias. Foi um momento crítico onde "a solidariedade federativa emergencial foi balizada por travas de contenção continuadas, preservando o espírito da higidez fiscal" (Leite, 2022, p. 345).

No conturbado período pós-pandemia, entre 2022 e 2023, a LRF enfrentou desafios gravíssimos relacionados à sua espinha dorsal: a transparência governamental. O surgimento anômalo e a expansão vertiginosa das Emendas de Relator criaram um mecanismo que dificultou o rastreamento do dinheiro público, ferindo gravemente os princípios basilares da contabilidade.

O Supremo Tribunal Federal precisou atuar de forma decisiva para resgatar a publicidade das execuções financeiras fragmentadas. Critica-se veementemente no meio acadêmico que "a captura do

orçamento nacional por mecanismos opacos de alocação representa a mais grave regressão institucional desde a promulgação da lei" (Scaff, 2022, p. 210).

A aprovação do Novo Arcabouço Fiscal, consolidado através da Lei Complementar nº 200/2023, trouxe uma nova dinâmica regulatória para as finanças públicas, substituindo o engessado teto de gastos instituído em 2016. O desafio doutrinário e prático do atual cenário (2024-2025) é compreender a engenhosa harmonização dessas novas regras de crescimento atreladas à receita com os comandos clássicos da LRF, que seguem vigentes. A coexistência metodológica desses sistemas busca permitir investimentos públicos sem explosão da dívida. Analistas pontuam certeiramente que "o novo regime fiscal sustentável não revoga a essência da LRF, mas a complementa e sofistica" (Pinto, 2023, p. 150).

Observa-se, nesta transição para 2025, um aprimoramento das ferramentas tecnológicas de monitoramento gestadas originalmente pela LRF. O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro consolidou-se como uma monumental plataforma de dados abertos. O uso crescente de inteligência artificial pelas Cortes de Contas tem permitido o cruzamento instantâneo de metadados financeiros, detectando inconformidades em frações de segundo. A evolução tecnológica assegura definitivamente que "a transparência passiva e estática, prevista na origem da LRF, evolua para uma accountability ativa e algorítmica de extrema capacidade" (Conti, 2020, p. 280).

A metamorfose da Lei de Responsabilidade Fiscal em direção à sua versão 2.0 não é fruto de um mero voluntarismo legislativo, mas o resultado de um duro e contínuo aprendizado institucional forjado no embate com crises reais e na maturação jurisprudencial. Ao longo de duas décadas e meia, os sucessivos choques de realidade — evidenciados em julgamentos históricos do Supremo Tribunal Federal, que frearam a opacidade orçamentária, e nas rígidas condenações do Tribunal de Contas da União contra complexas engenharias contábeis — demonstraram o esgotamento do modelo puramente sancionatório.

Em sintonia com as mais modernas práticas internacionais de governança, que hoje priorizam a transparência em tempo real e o cooperativismo fiscal entre as esferas de poder, o Brasil compreendeu que a rigidez matemática, se desprovida de inteligência alocativa, asfixia o Estado em vez de salvá-lo. É sob o peso desse acúmulo empírico que a doutrina de vanguarda sentencia de forma lapidar que "o grande desafio não é revogar a LRF, mas sim resgatá-la da obsolescência punitiva, convertendo-a em um instrumento de governança pública adaptável à complexidade do século XXI" (SCaff, 2025, p. 300).

Nesse horizonte de adaptação e vanguarda, a almejada LRF 2.0 consolida-se mediante a substituição do antigo controle analógico e reativo por uma sofisticada arquitetura preventiva de alta tecnologia. Essa nova fase institucionaliza ferramentas tecnológicas e sistemas baseados em inteligência artificial, conferindo aos Tribunais de Contas e aos entes federados painéis de

monitoramento integrado que auxiliam prefeitos e governadores a corrigirem desvios de rota antes da consumação de uma calamidade fiscal. Em vez de atuar apenas como um carrasco após a falência financeira do município ou do estado, a nova governança orçamentária atua de forma pedagógica e preventiva, utilizando o cruzamento de trilhas de dados para otimizar os escassos recursos arrecadados.

Como baliza conceitual definitiva dessa transição para o futuro financeiro do Estado, a ciência jurídica atesta que o sucesso republicano do modelo depende inexoravelmente de que "a transparência passiva e estática, prevista na origem da LRF, evolua para uma *accountability* ativa e algorítmica de extrema capacidade" (Conti, 2020, p. 280).

Olhando para o presente estrutural das finanças nacionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal consolida-se indiscutivelmente não apenas como um austero regulamento punitivo, mas como um perene estatuto de governança da República. Seus mais de vinte anos de vigência provam que o Estado brasileiro internalizou de forma irreversível o imenso valor da responsabilidade fiscal intergeracional.

A melhoria da Administração Pública é um processo que encontra na lei seu verdadeiro ancoradouro. O consenso acadêmico reafirma com vigor que "a LRF permanece como o mais importante pacto civilizatório das finanças nacionais, sendo a barreira contra o colapso estrutural" (Abraham, 2021, p. 305).

3 AS LIMITAÇÕES SISTÊMICAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ENTRE A RIGIDEZ NORMATIVA E A REALIDADE FEDERATIVA

Apesar de seu inegável avanço civilizatório, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresenta limitações estruturais que se tornaram evidentes ao longo de sua aplicação, sendo a principal delas a sua excessiva rigidez matemática diante das flutuações econômicas. A norma foi concebida sob uma premissa de estabilidade contínua, ignorando que crises recessivas derrubam a arrecadação e, consequentemente, elevam o percentual das despesas fixas.

Essa inflexibilidade gera um efeito indesejado na ponta da prestação dos serviços. Compreende-se doutrinariamente que "a fixação de tetos percentuais estáticos transforma a lei em um instrumento pró-cíclico, forçando cortes drásticos em momentos onde o Estado deveria atuar como indutor da recuperação" (Conti, 2022, p. 115).

A colisão frontal entre os limites fiscais da LRF e o financiamento dos direitos sociais fundamentais é, sem dúvida, o ponto de maior tensão hermenêutica no Direito Financeiro moderno. A Constituição Cidadã de 1988 exige aplicações mínimas em saúde e educação, despesas estas que são engessadas e contínuas, enquanto a LRF impõe travas globais de gastos. Em momentos de queda de arrecadação, o gestor público se vê diante do trágico dilema entre descumprir o mínimo constitucional ou estourar o limite de pessoal da LRF.

A crítica contemporânea aponta que "a austeridade não pode ser um fim em si mesma, sob pena de esvaziarmos o núcleo essencial dos direitos prestacionais básicos garantidos pela Carta Magna" (Pinto, 2023, p. 88).

A superação da falsa dicotomia entre austeridade financeira e desenvolvimento social é um dos debates mais maduros e urgentes do Direito Financeiro contemporâneo. Longe de ser compreendida como um mero sadismo contábil ou um fim em si mesma, a higidez das contas estatais é defendida não apenas por juristas, mas por uma expressiva parcela de economistas ortodoxos como a pré-condição absoluta para a materialização de qualquer projeto de nação. Autores de matriz institucionalista e ortodoxa, a exemplo de Marcos Lisboa, Mansueto Almeida e Samuel Pessôa, asseveram que um Estado cronicamente deficitário, ao se afogar na espiral do endividamento, drena de forma perversa os recursos que deveriam irrigar a saúde, a educação e a infraestrutura básica para o pagamento contínuo de juros da dívida.

Diagnosticando a raiz dessa disfunção, a literatura adverte com precisão que "o maior problema que impede que nós construamos um regime macroeconômico sustentável é o desequilíbrio fiscal estrutural" (Pessôa, 2024, s.p.). Na mesma linha de raciocínio, Mansueto Almeida desmistifica a ideia de que o controle de gastos é inimigo do povo, garantindo que "se fizer o dever de casa e sinalizar um ajuste fiscal, imediatamente a economia melhora" (Almeida, 2025, 96.), viabilizando a queda de juros e a retomada do emprego. Sob essa ótica, o rigor com o dinheiro público rompe o estigma de restrição tecnocrática para se consolidar como o verdadeiro fiador material dos direitos fundamentais, pois, como pontua Marcos Lisboa ao analisar o histórico das contas públicas, "é possível, desejável e bem-vinda a combinação da responsabilidade social com a técnica e o cuidado com as contas públicas" (Lisboa, 2018, p.65).

É exatamente nesse compasso harmônico entre a Economia e o Direito que a dogmática orçamentária crava que "a responsabilidade fiscal não é uma opção política, mas um pressuposto republicano inegociável para a garantia da prestação dos serviços públicos à sociedade" (Conti, 2020, p. 134). Conclui-se, portanto, que a austeridade estrutural e o planejamento contínuo atuam como a espinha dorsal do Estado Democrático de Direito, assegurando que as políticas públicas deixem de ser promessas retóricas efêmeras para se converterem em compromissos intergeracionais sustentáveis e blindados contra o populismo fiscal.

Nesta linha de pensamento, a atuação da LRF em seus 25 anos também pode ser visualizada na tabela a seguir, utilizada com dados oficiais, analisando a União, Estados-membros e os Municípios.

Tabela 1: Evolução e Situação das Contas Públicas Municipais (25 Anos da LRF)

Período / Cenário	**Indicador Analisado**	**Resultado Histórico Apurado**	**Fonte (Base de Dados Aberta)**
Pré-LRF (Anos 1990)	Gestão Orçamentária	Déficit generalizado, hiperendividamento em bancos estaduais e descontrole na inscrição de restos a pagar.	Registros Históricos (STN)
2017 (Crise Recente)	Índice Firjan (IFGF) - Média Nacional	0,4075 ponto (Apesar da LRF, reflexos da forte crise econômica deixaram a média na "Gestão em Dificuldade").	MOURA (2023)
2022 (Retomada)	Índice Firjan (IFGF) - Média Nacional	0,6250 ponto (Pela primeira vez na história do índice, a média nacional atinge o nível de "Boa Gestão").	MOURA (2023)
2023 (1º Quadrimestre)	Municípios em Déficit Primário	1.055 Prefeituras operando no "vermelho", reflexo imediato do aumento de despesas pós-pandemia.	CNM (2024, p. 7)
2024 (1º Quadrimestre)	Municípios em Déficit Primário	Queda drástica para apenas 300 Prefeituras no vermelho, evidenciando uma rápida e enérgica recuperação e ajuste fiscal.	CNM (2024, p. 7)
2024 / 2025 (Jubileu de Prata)	Índice Firjan (IFGF) - Média Nacional	0,6531 ponto (A marca consolida o melhor resultado da história do indicador, atestando a saúde financeira na média nacional).	FIRJAN (2025, p. 2)

Fonte: elaborada pelo autor.

A análise rigorosa da trajetória das contas públicas municipais ao longo destes 25 anos revela uma expressiva e inegável melhoria estrutural, comprovando que as finanças locais evoluíram vertiginosamente para melhor sob a égide da LRF. Para demonstrar essa evolução de forma irrefutável, recorremos a bases de dados abertas e de excelência técnica: o *Monitor das Finanças Municipais* (CNM, 2024) e a mais recente edição do *Índice Firjan de Gestão Fiscal* (FIRJAN, 2025).

O exame cruza a realidade fática dos municípios brasileiros, evidenciando que, no alvorecer do jubileu de prata da LRF, o IFGF alcançou a média nacional de 0,6531 ponto — o patamar mais alto e eficiente de toda a série histórica do índice, enquadrando as prefeituras na almejada faixa de "Boa Gestão" (FIRJAN, 2025, p. 2).

Esse triunfo corrobora a saída de um cenário histórico de descalabro dos anos 1990 para um ambiente de intenso controle. Tal higidez é imediatamente ratificada pelo levantamento de 2024 da Confederação Nacional de Municípios, que detectou uma rápida capacidade de correção de rotas pelos prefeitos: o número de cidades operando em déficit primário despencou de 1.055, no início de 2023, para apenas 300 no mesmo período de 2024 (CNM, 2024, p. 7).

Assim, conclui-se que, apesar da imensa dependência de repasses e dos imbróglios do federalismo brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal cumpriu seu papel civilizatório ao erradicar a

inadimplência crônica sistêmica, forjando uma governança municipal amadurecida e comprovadamente melhor no século XXI.

Outra limitação severa diz respeito à assimetria do federalismo brasileiro, que a LRF tratou de forma excessivamente homogênea. O Brasil possui milhares de pequenos municípios que não possuem capacidade de arrecadação própria, dependendo quase exclusivamente das transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quando o Governo Federal promove desonerações tributárias que afetam o FPM, essas prefeituras entram em colapso fiscal instantâneo, rompendo os limites da LRF sem terem dado causa ao desequilíbrio. Constata-se que "impor a mesma régua de austeridade à União e a um município de pequeno porte evidencia uma miopia legislativa sobre a profunda desigualdade arrecadatória do país" (Scaff, 2022, p. 132).

O limite de despesas com pessoal, ponto central da LRF estabelecido no seu artigo 19, tornou-se alvo de uma das maiores engenharias de burla fiscal da Administração Pública: a terceirização desenfreada e injustificadas. Para não contabilizar gastos na rubrica de "pessoal", gestores passaram a contratar serviços terceirizados, transferindo a despesa para a categoria de "Outras Despesas Correntes".

Embora a lei tente coibir a substituição de servidores, a fiscalização é complexa e frequentemente ineficaz. A doutrina especializada alerta severamente que "a terceirização dissimulada corrompe a finalidade do limite de gastos, mascarando o real comprometimento do orçamento com a manutenção da máquina pública" (Harada, 2024, p. 201).

Agravando o cenário das manobras contábeis, há a limitação institucional gerada pela profunda divergência interpretativa entre os diversos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs). Por muito tempo, não houve uma padronização nacional rígida sobre o que efetivamente compõe a "despesa de pessoal", permitindo que alguma Cortes de Contas autorizassem a exclusão do imposto de renda retido na fonte ou de despesas com inativos do cálculo final.

Essa flexibilização regionalizada feriu de morte a isonomia da lei nacional. Juristas apontam que "a fragmentação hermenêutica das Cortes de Contas estaduais permitiu maquiagens fiscais legalizadas, enfraquecendo a comparabilidade nacional exigida pela LRF" (Leite, 2022, p. 210).

A transição demográfica e o consequente déficit previdenciário expuseram outra fragilidade crônica da arquitetura da LRF. O custo com servidores inativos (aposentados e pensionistas) cresceu de forma exponencial, consumindo a quase totalidade do limite de gastos com pessoal em diversos Estados, inviabilizando a contratação de novos servidores essenciais, como policiais e professores.

A lei original não previu mecanismos adequados para isolar o impacto estrutural da previdência da gestão do pessoal ativo. Economicamente, argumenta-se que "o peso asfixiante do passivo

previdenciário transformou o limite de pessoal em uma amarra que paralisa a renovação e a eficiência da burocracia estatal" (Giambiagi, 2020, p. 95).

O caso real e dramático do Estado do Rio de Janeiro evidenciou a insuficiência das sanções da LRF diante de um colapso financeiro absoluto. Mesmo com os limites de endividamento e pessoal estourados, a simples punição do gestor não garantia a continuidade dos serviços públicos ou o pagamento de salários atrasados. Foi necessária a criação de um regime de exceção, o Regime de Recuperação Fiscal (LC 159/2017), para suspender as punições da LRF em troca de um plano de ajuste estrutural. Esse episódio histórico atesta que "quando a insolvência atinge níveis sistêmicos, as travas punitivas da LRF tornam-se inócuas, exigindo a reconstrução jurídica do pacto federativo de resgate" (Conti, 2021, p. 302).

A falência estrutural e a iminente insolvência de importantes entes subnacionais forçaram o pacto federativo a inaugurar um mecanismo extremo de contenção institucional, tornando estritamente necessária a criação de um regime de exceção: o Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017). Longe de representar um mero perdão ou uma anistia de dívidas, esse complexo instituto jurídico atua como uma verdadeira "UTI orçamentária".

Nas diretrizes técnicas oficiais da União, o Tesouro Nacional define expressamente que o RRF "é um programa fiscal para Estados em situação de desequilíbrio financeiro constituído por conjunto de medidas de ajuste fiscal que devem ser adotadas como condição para a concessão de prerrogativas que visam a permitir o reequilíbrio das contas" (Brasil, 2022, p. 8).

Um levantamento empírico, extraído das bases de dados abertas do Governo Federal sobre garantias honradas no fechamento de 2024, revela a atual e exata dimensão dessa fratura: hoje, exatamente quatro estados da federação — Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais — encontram-se inseridos e dependentes desse regime de exceção (Brasil, 2024).

A gravidade matemática desse cenário é absoluta: sem a blindagem jurídica do RRF, que determina a suspensão temporária do pagamento da dívida e impede a execução imediata das contragarantias, esses quatro gigantes econômicos entrariam em colapso irreversível na prestação de serviços públicos essenciais. Constata-se, portanto, que a severa austeridade imposta pelo regime não configura um sadismo centralizador, mas representa o único instrumento jurídico-financeiro capaz de frear a falência múltipla subnacional e garantir a sobrevivência estrutural do Estado a longo prazo.

No âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a limitação da LRF encontrou seu maior revés no julgamento da ADI 2238. O artigo 23 da lei previa que, caso o limite de pessoal fosse extrapolado, o gestor poderia reduzir temporariamente a jornada de trabalho dos servidores com a respectiva redução proporcional de salários.

O STF, em uma decisão histórica de proteção material, declarou essa prerrogativa inconstitucional, invocando o princípio da irredutibilidade de vencimentos. O Supremo fixou a tese

inarredável de que "a irredutibilidade vencimental impede que o ajuste fiscal recaia sobre o núcleo alimentar do servidor público, devendo o Estado buscar outras fontes de redução de despesas" (STF, 2020, p. 15).

A consequência imediata do julgamento da ADI 2238 foi o aprofundamento do engessamento administrativo. Proibidos de reduzir salários e jornadas, e impossibilitados politicamente de exonerar servidores estáveis, os governantes viram-se forçados a cortar a única variável flexível do orçamento: os investimentos. Isso paralisou obras de infraestrutura em todo o país, evidenciando uma falha no desenho de estabilização da lei. Diante desse cenário jurisprudencial, "a blindagem do funcionalismo público transferiu todo o ônus do ajuste fiscal para a rubrica de investimentos, sacrificando o crescimento econômico de longo prazo" (Scaff, 2022, p. 245).

Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ) também consolidou jurisprudência que impõe limites severos à aplicação irrestrita da LRF, especialmente no tocante ao direito de nomeação de candidatos aprovados em concurso público. Muitos gestores negavam a posse de aprovados dentro do número de vagas alegando que o ente havia atingido o limite prudencial de despesas com pessoal. O STJ, contudo, pacificou o entendimento de que os limites da LRF não justificam o descumprimento de direitos líquidos e certos. A Corte firmou que "a superação do limite de gastos não é salvo-conduto para a Administração se furtar ao dever de nomear candidato regularmente aprovado em certame público" (STJ, 2019, p. 42).

Essa consolidação foi posteriormente reforçada pelo STF através do Tema 544 de Repercussão Geral, que mitigou ainda mais a força impositiva da LRF frente aos direitos adquiridos. A jurisprudência estabeleceu que apenas situações excepcionalíssimas, devidamente fundamentadas, poderiam justificar a não nomeação. A LRF, portanto, cedeu espaço à concretização de princípios constitucionais administrativos. O tribunal superior determinou que "a responsabilidade fiscal, embora imperativa, não possui envergadura normativa para aniquilar direitos subjetivos consolidados pela prévia aprovação em concurso e consequente vacância" (STF, 2018, p. 88).

A judicialização da saúde pública impôs um desafio não previsto pelos idealizadores da LRF. Decisões judiciais que obrigam Estados e Municípios a fornecerem medicamentos de altíssimo custo, muitas vezes não incorporados ao SUS, desorganizam completamente o planejamento orçamentário. O Administrador Público é obrigado a remanejar recursos e furar bloqueios fiscais para cumprir ordens judiciais sob pena de prisão ou sequestro de verbas. Observa-se criticamente que "o ativismo judicial na efetivação do direito à saúde cria um orçamento paralelo, onde a decisão monocrática de um magistrado se sobrepõe ao planejamento preconizado pela LRF" (Pinto, 2021, p. 113).

No que tange ao controle de receitas (artigo 14 da LRF), a lei fracassou em conter a predatória Guerra Fiscal do ICMS entre os Estados, que provavelmente tem seus dias contados com a nova Reforma Tributária. A exigência de demonstração de impacto financeiro e medidas de compensação

para a concessão de isenções tributárias foi sistematicamente ignorada pelos governadores na disputa por grandes indústrias.

O controle da renúncia de receita revelou-se a face mais fraca da LRF, carecendo de mecanismos automáticos de invalidação. A realidade fática demonstra que "a inoperância da LRF frente à guerra fiscal transformou a renúncia de receitas em um buraco negro orçamentário, corroendo as bases da federação" (Harada, 2024, p. 310).

A consolidação desse fracasso ocorreu com a edição da Lei Complementar nº 160/2017, que anistiou e convalidou os bilhões em benefícios fiscais de ICMS concedidos ilegalmente pelos Estados à revelia do Confaz e da própria LRF. Ao perdoar o descumprimento histórico do artigo 14, o legislador emitiu um sinal desastroso de leniência, premiando o comportamento fiscalmente irresponsável e gerando dívidas para as gerações futuras.

O episódio reforçou o sentimento de insegurança jurídica, demonstrando que "a convalidação de incentivos inconstitucionais representou um duro golpe na credibilidade da LRF, atestando que pressões políticas frequentemente revogam sanções fiscais" (Abraham, 2021, p. 289).

O rígido artigo 42 da LRF, desenhado para evitar o repasse de "heranças malditas" em fins de mandato, também encontrou suas limitações na prática contábil dos "Restos a Pagar". Gestores passaram a cancelar empenhos no final do ano para demonstrar disponibilidade de caixa, apenas para que seus sucessores fossem obrigados a reconhecer as dívidas no ano seguinte como despesas de exercícios anteriores. Essa maquiagem burla o espírito da lei. Constata-se que "o uso abusivo do cancelamento de restos a pagar evidencia uma brecha hermenêutica que permite a transferência furtiva de passivos milionários entre administrações" (Leite, 2022, p. 350).

O fenômeno que ficou conhecido como "pedaladas fiscais" revelou uma das mais graves fragilidades de controle da LRF: a relação entre o Tesouro Nacional e os bancos públicos. O atraso deliberado nos repasses do governo para os bancos (que pagavam benefícios sociais com recursos próprios) mascarou o déficit real da União, configurando operação de crédito ilegal não detectada imediatamente pelos sistemas de alerta. Esse caso notório provou que "a sofisticação das operações financeiras governamentais exige mecanismos de auditoria em tempo real, pois a LRF mostrou-se vulnerável a artifícios de engenharia de caixa" (Conti, 2020, p. 401).

O mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira, conhecido como contingenciamento (artigo 9º), embora essencial para garantir a meta de resultado primário, transformou-se em uma limitação para a própria eficiência do Estado. Quando a arrecadação frustra as expectativas, o governo bloqueia recursos discricionários de forma abrupta, paralisando Universidades, pesquisas científicas e infraestrutura básica.

A ausência de blindagem para setores estratégicos gera prejuízos sociais incalculáveis. Argumenta-se que "o contingenciamento cego, ditado exclusivamente por imperativos matemáticos,

destrói o ciclo de políticas públicas estruturantes e gera ineficiência alocativa grave" (Scaff, 2022, p. 180).

A maior prova da limitação da LRF diante do imponderável ocorreu em 2020, com a pandemia de Covid-19. O artigo 65 previu a suspensão de limites em caso de calamidade pública, mas seu desenho era insuficiente para uma crise de escala global prolongada. Foi necessária a aprovação de Emendas Constitucionais (Orçamento de Guerra) para contornar a regra de ouro e permitir o endividamento massivo necessário para o auxílio emergencial e gastos com saúde. A crise sanitária deixou uma lição profunda: "a rigidez da legislação fiscal em tempos de normalidade deve obrigatoriamente conviver com válvulas de escape excepcionalmente amplas para a preservação da vida" (Salto, 2021, p. 120).

Outra mudança de paradigma que limitou o alcance da LRF foi a aprovação das Emendas Parlamentares Impositivas (individuais e de bancada). Ao obrigar o Poder Executivo a executar o orçamento elaborado pelos parlamentares, a Constituição Cidadã de 1088 engessou ainda mais o gerenciamento do fluxo de caixa e o cumprimento de metas fiscais pelo gestor principal. A execução impositiva pulverizou recursos sem planejamento técnico de longo prazo. A análise doutrinária adverte que "a captura impositiva de fatias expressivas do orçamento pelo Legislativo subtrai a flexibilidade do Executivo, ferindo a lógica de planejamento sistêmico da LRF" (Pinto, 2023, p. 205).

Essa distorção atingiu seu ápice com a instrumentalização das Emendas de Relator-Geral (RP9), popularmente chamadas de "Orçamento Secreto". Essa prática violou frontalmente o princípio da transparência, o pilar mais sagrado da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao ocultar a identidade dos parlamentares requisitantes e fragmentar bilhões de reais sem critérios socioeconômicos objetivos.

A fiscalização e o controle social tornaram-se impossíveis. Denuncia-se no meio acadêmico que "a execução anônima e fisiológica das emendas RP9 representou o maior retrocesso institucional e a mais grave agressão à matriz de transparência da LRF" (Scaff, 2023, p. 55).

A gravidade da situação exigiu a intervenção do STF, que no julgamento da ADPF 854 declarou a inconstitucionalidade do modelo de execução das emendas de relator, determinando o resgate irrestrito da publicidade e rastreabilidade dos recursos públicos. A Corte Suprema baseou-se fortemente nos preceitos de controle e *accountability* intrínsecos à Lei de Responsabilidade Fiscal para frear o retrocesso. O acórdão lapidar firmou que "a opacidade na destinação das verbas públicas ofende a Constituição republicana e subverte o modelo de controle social erigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal" (STF, 2022, p. 11).

A crise dos Precatórios evidenciou mais uma limitação da LRF: a incapacidade da lei de evitar o crescimento explosivo das dívidas decorrentes de condenações judiciais. Como os precatórios decorrem de decisões transitadas em julgado, eles se impõem ao orçamento independentemente dos limites de endividamento originais.

Neste sentido, o Estado acumula passivos multibilionários que sufocam a capacidade de investimento e corroem a credibilidade fiscal, sem que a LRF possua travas preventivas contra sentenças judiciais adversas. O cenário confirma que "o crescimento autônomo e incontrolável da dívida judicializada deforma a matriz fiscal e evidencia a impotência das regras de controle preventivo da despesa" (Harada, 2024, p. 450).

O acúmulo vertiginoso da dívida de precatórios converteu-se em um dos maiores gargalos estruturais das finanças nacionais, comprometendo severamente a execução contínua de políticas públicas essenciais. Levantamentos oficiais extraídos do Mapa Anual do Conselho Nacional de Justiça revelam que, no exercício de 2023, o estoque desse passivo judicial atingiu dimensões estarrecedoras, com os Estados acumulando uma dívida de R$ 117,7 bilhões e a União registrando mais de R$ 56,8 bilhões. Esse volume de obrigações transitadas em julgado asfixia a capacidade de investimento estatal, drenando os recursos que deveriam ser prioritariamente alocados na infraestrutura, saúde e educação.

A tentativa da União de represar esses pagamentos resultou em uma histórica condenação institucional imposta pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.064. Neste caso real e paradigmático, o Supremo julgou inconstitucional o teto limitador de gastos com precatórios introduzido pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114/2021, obrigando o Governo Federal a regularizar e quitar imediatamente os bilhões de reais retidos de forma abusiva.

O acórdão fulminou a tese central de que o calote protegeria o orçamento público, cravando expressamente que o represamento dos precatórios tem o nefasto condão de "prejudicar severamente o pagamento das mesmas despesas com ações sociais anteriormente protegidas" (Brasil, 2023, p. 46). Fica evidente, sob a mais moderna ótica do Direito Financeiro, que a institucionalização do calote oficial corrói a matriz republicana, atestando que a postergação sistemática de dívidas judiciais não financia a máquina pública, mas instaura um regime de colapso estrutural.

Diante da impagável conta dos precatórios, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 113/2021, que impôs um teto limitador para o pagamento dessas dívidas judiciais, gerando um passivo rolado para o futuro (conhecido como "calote oficial"). Essa manobra, feita via emenda constitucional, sobrepôs-se aos alertas da LRF sobre o acúmulo de obrigações sem lastro.

Demonstrou-se assim a hierárquica da lei complementar frente ao poder reformador do Congresso. É notório que "a constitucionalização do calote de precatórios instituiu uma contabilidade criativa de altíssimo nível, esvaziando a previsibilidade que a LRF buscava proteger" (Abraham, 2022, p. 312).

No tocante à responsabilização dos gestores, a LRF esbarra no ritmo moroso e, por vezes, politizado dos julgamentos das contas públicas pelos Poderes Legislativos locais (Câmaras Municipais

e Assembleias), auxiliados pelos Tribunais de Contas. A rejeição de contas, que levaria à inelegibilidade, frequentemente esbarra em negociações políticas locais que perdoam os descumprimentos dos limites fiscais, esvaziando o efeito dissuasório da lei. Essa dinâmica expõe que "a dependência do escrutínio político das Casas Legislativas para a aplicação de sanções frequentemente transforma a violação técnica da LRF em um mero acordo de conveniência partidária" (Leite, 2022, p. 401).

O esvaziamento das sanções da LRF foi duramente agravado pela recente alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que passou a exigir a comprovação de "dolo específico" para a condenação do gestor público. Com essa mudança, o simples descumprimento culposo ou negligente dos limites da LRF, como o estouro das contas por má gestão não intencional, deixou de caracterizar improbidade.

A impunidade ganhou uma nova e poderosa salvaguarda legal. Críticos apontam que "a exigência probatória de dolo específico afrouxou o rigor fiscal, permitindo que a incompetência administrativa grassasse sem a devida sanção judicial" (Conti, 2022, p. 188).

Casos de crises severas, como a vivenciada pelo Estado de Minas Gerais e no Rio Grande do Sul recentemente, mostram a falência prática da LRF quando as regras do jogo travam a governabilidade. Sem conseguir aprovar leis de ajuste e com o orçamento rejeitado, o Estado operou sistematicamente em descumprimento dos limites da LRF, amparado apenas por liminares do STF que impediam o bloqueio de repasses federais. A judicialização da sobrevivência estadual torna-se a regra. Observa-se que "quando as ferramentas de contenção da LRF esgotam sua utilidade prática, o federalismo brasileiro recorre ao STF como última câmara de compensação de conflitos orçamentários" (Giambiagi, 2021, p. 210).

A promulgação do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) foi o reconhecimento tácito, em âmbito federal, de que a estrutura de estabilização da LRF, somada ao Teto de Gastos (EC 95), não conseguia harmonizar o controle da dívida com a necessidade vital de investimentos públicos.

O novo regime introduziu bandas de crescimento real das despesas atreladas ao aumento da receita, substituindo o corte linear absoluto por uma flexibilidade controlada. O legislador admitiu economicamente que "a evolução das regras fiscais precisava superar a simples contenção de danos da LRF, buscando uma fórmula de sustentabilidade que não asfixiasse o crescimento do Estado" (Salto, 2024, p. 80).

A atual encruzilhada do Direito Financeiro é compatibilizar as velhas restrições da LRF (como a proibição de operações de crédito) com os novos gatilhos e metas de resultado primário do Arcabouço. Os Estados continuam estrangulados por dívidas com a União, indexadas a juros altíssimos, o que inibe qualquer retomada da infraestrutura nacional, apesar das novas flexibilizações

federais. A integração institucional desses limites exige revisões profundas. Reflete-se que "a sobreposição de arcabouços fiscais expõe as fraturas de um modelo que pune severamente o endividamento subnacional enquanto cobra protagonismo estadual na prestação de serviços" (Pinto, 2024, p. 142).

A história de sucesso inicial e os subsequentes gargalos da Lei de Responsabilidade Fiscal demonstram que ela não é um dogma intocável. Sua principal limitação foi tentar enquadrar um país continental, desigual e sujeito a intempéries globais em uma fórmula matemática imutável elaborada nos anos 2000. O futuro exige uma LRF 2.0, focada na qualidade do gasto, não apenas no limite quantitativo. Como adverte a doutrina contemporânea, "o grande desafio não é revogar a LRF, mas sim resgatá-la da obsolescência punitiva, convertendo-a em um instrumento de governança pública adaptável à complexidade do século XXI" (Scaff, 2025, p. 300).

4 O PRESENTE E O FUTURO DA LRF: CRISES, OPACIDADE E A TRANSIÇÃO PARA O NOVO ARCABOUÇO FISCAL

O presente e o futuro da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exigem uma análise minuciosa de sua capacidade de resiliência diante de rupturas institucionais e choques macroeconômicos sem precedentes. Ao adentrarmos a terceira década de sua vigência, a lei deixou de ser um diploma focado exclusivamente na sanção para se consolidar como o eixo central da governança em momentos de profunda crise sistêmica.

A compreensão contemporânea do Direito Financeiro afasta o dogma da austeridade cega para abraçar a flexibilidade controlada em prol do interesse público. Nesse sentido, consolida-se o entendimento de que "a responsabilidade fiscal contemporânea não sobrevive da mera repressão contábil, mas de sua capacidade de preservar o financiamento do Estado democrático mesmo diante do imponderável" (Afonso, 2022, p. 45).

A eclosão da pandemia de COVID-19 em 2020 representou o choque mais agudo já enfrentado pelas finanças públicas brasileiras, colocando, de forma figurada e literal, a LRF na UTI. Diante do imperativo moral e jurídico de salvar vidas, os engessamentos originais da lei tornaram-se obstáculos imediatos à aquisição de vacinas e ao pagamento do auxílio emergencial. O Estado de Calamidade Pública reconhecido pelo Congresso Nacional inaugurou uma excepcionalidade necessária, suspendendo temporariamente os limites de endividamento e a exigência de compensação de despesas. A doutrina reconheceu a legitimidade desse movimento, apontando que "o direito à vida impôs uma pausa humanitária na rigidez fiscal, provando que o orçamento deve servir à sociedade e não o inverso" (Conti, 2021, p. 88).

Para operacionalizar essa flexibilização sem implodir definitivamente a confiança macroeconômica, o Congresso promulgou a Emenda Constitucional nº 106/2020, concebendo o

engenhoso "Orçamento de Guerra". Essa inovação jurídica apartou as despesas extraordinárias de combate à pandemia do orçamento regular da União, criando um regime fiscal temporário e paralelo.

Ao segregar os gastos, evitou-se que a máquina pública ordinária fosse contaminada pelo endividamento emergencial, preservando o núcleo duro da LRF para o futuro pós-pandêmico. Especialistas em finanças públicas atestam que "a segregação orçamentária garantiu agilidade executiva incomparável durante a crise sanitária, funcionando como um indispensável respirador artificial para as contas do Estado" (Piscitelli, 2021, p. 102).

A suspensão da chamada "Regra de Ouro" e o relaxamento das metas de resultado primário foram pedras angulares do período pandêmico, exigindo um nível de cooperação federativa jamais visto. A União assumiu o ônus da expansão monetária e fiscal para irrigar o caixa de Estados e Municípios que viram suas arrecadações desabarem com os sucessivos fechamentos do comércio.

Essa injeção de liquidez impediu o colapso generalizado dos serviços dos entes federados, mas cobrou um preço alto no endividamento bruto do país. Analistas econômicos destacam que "a assunção da dívida pandêmica pela União foi o único vetor capaz de evitar a falência múltipla dos entes subnacionais e o completo desarranjo da federação" (Salto, 2021, p. 55).

Contudo, a solidariedade fiscal não foi um cheque em branco, sendo balizada pela rigorosa Lei Complementar nº 173/2020, que inseriu travas compensatórias duríssimas no corpo da LRF. Como contrapartida aos bilhões repassados, a norma impôs o congelamento geral dos salários dos servidores públicos civis e militares até o final de 2021, além de proibir a criação de novos cargos e a realização de concursos públicos.

Essa austeridade focada na despesa de pessoal foi a maneira encontrada para equilibrar a balança da flexibilização emergencial. Juristas avaliam a medida com clareza: "o congelamento salarial representou o pedágio fiscal exigido pela União, consubstanciando um sacrifício compartilhado para justificar a suspensão temporária dos limites da LRF" (Leite, 2022, p. 250).

Passado o ápice do Orçamento de Guerra, a ressaca fiscal do pós-pandemia revelou o perigoso hábito de utilizar a emergência como pretexto para burla contábil. Alguns governantes tentaram prolongar os efeitos do estado de calamidade para executar despesas eleitoreiras à margem das regras de contingenciamento e planejamento previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União precisaram intervir para demarcar o exato momento de desligamento dos aparelhos do regime de exceção. A advertência institucional foi taxativa: "a excepcionalidade não pode ser convertida em um alvará permanente para o descontrole, devendo o retorno à normalidade orçamentária ser compulsório e imediato" (Kanayama, 2021, p. 94).

Se a pandemia exigiu uma flexibilização justificada, o biênio de 2020 a 2022 foi marcado por um retrocesso letal aos princípios da LRF: o surgimento do chamado "Orçamento Secreto". A utilização das Emendas de Relator-Geral (identificadas pelo código RP9) corrompeu a espinha dorsal

do planejamento e da transparência das finanças públicas. Bilhões de reais foram drenados do orçamento dos Ministérios e repassados para bases eleitorais sem qualquer critério técnico, prioridade social ou identificação pública do parlamentar patrocinador.

Especialistas em transparência denunciaram duramente a prática, cravando que "a execução obscura das emendas RP9 instituiu um verdadeiro mercado persa orçamentário, aniquilando a accountability exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal" (Castello Branco, 2022, p. 18).

O Orçamento Secreto representou a captura do Executivo pelo Legislativo através da asfixia do orçamento discricionário. Sem recursos para políticas públicas universais, o governo central tornou-se refém da distribuição das emendas RP9 para garantir a aprovação de projetos no Congresso. Esse modelo feriu o artigo 1º da LRF, que exige ação planejada e transparente na alocação dos recursos arrecadados da sociedade. A doutrina crítica aponta que a manobra gerou uma desigualdade sistêmica, pois "ao pulverizar os recursos sem lastro no Plano Plurianual, o orçamento secreto destruiu a racionalidade alocativa e inviabilizou as políticas de Estado de longo prazo" (Pinto, 2023, p. 130).

Dados orçamentários oficiais, escrutinados e expostos durante o histórico julgamento no Supremo Tribunal Federal (STF), atestam a magnitude matemática dessa captura: apenas no exercício financeiro de 2021, a Lei Orçamentária Anual reservou a astronômica cifra de "R$ 16,8 bilhões para o atendimento de despesas indicadas pelo Relator-Geral do orçamento" (Brasil, 2022, p. 14). Essa hipertrofia legislativa asfixiou a máquina pública, subtraindo do Poder Executivo a viabilidade financeira de manter rodovias, universidades e programas de saúde operantes.

A doutrina especializada denuncia severamente essa distorção sistêmica, cravando textualmente que "a hipertrofia das emendas de relator desfigurou o Orçamento Geral da União, transformando a lei orçamentária em um instrumento opaco de barganha política que institucionaliza a ineficiência e aniquila a transparência" (Scaff, 2023, p. 58).

A violação da publicidade promovida pelas emendas de relator criou uma assimetria de informações que dificultou enormemente o trabalho dos órgãos de controle. Prefeituras recebiam verbas milionárias para a compra de equipamentos supervalorizados, como caminhões de lixo e tratores, burlando os sistemas tradicionais de priorização do Tribunal de Contas da União.

A institucionalização do chamado "Orçamento Secreto", operacionalizado por meio da execução das Emendas do Relator-Geral (sob o identificador RP9), configurou a mais grave deformação alocativa e o maior revés para a transparência na história recente do Orçamento Geral da União (OGU). O impacto desse mecanismo foi devastador para a capacidade de planejamento do Estado central, drenando fatias bilionárias de recursos discricionários que deveriam custear políticas públicas estruturantes de alcance nacional para pulverizá-los em redutos locais, sem quaisquer critérios técnicos ou socioeconômicos.

Conclui-se, que a execução do orçamento secreto não configurou apenas um ilícito de ocultação de autoria, mas um verdadeiro desmonte da racionalidade estatal, provando que a fragmentação dos recursos públicos inviabiliza a sobrevivência de qualquer projeto macroeconômico de longo prazo no país.

O rastreio do dinheiro público tornou-se uma investigação arqueológica, violando o princípio do portal da transparência instituído pela própria LRF em 2000 e aprimorado em 2009. Constata-se que "a opacidade institucionalizada das verbas RP9 representou um retrocesso de três décadas, devolvendo o controle do dinheiro público aos porões das negociações ocultas" (Simão, 2023, p. 77).

A gravidade institucional do Orçamento Secreto forçou a judicialização do conflito distributivo através da ADPF 854 no Supremo Tribunal Federal. O julgamento revelou o mais denso debate jurídico contemporâneo sobre a supremacia da transparência nas contas públicas. A Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade do modelo de execução opaca, determinando que todas as emendas deveriam seguir padrões rígidos de publicidade e rastreabilidade atrelados aos princípios da LRF. O marco jurisprudencial estabeleceu inequivocamente que "a República não admite despesas públicas revestidas de anonimato, sendo a publicidade o antídoto constitucional contra a corrupção e a captura fisiológica do orçamento" (Torres, 2022, p. 150).

Mesmo após a decisão do STF, o legado de desorganização do Orçamento Secreto deixou cicatrizes profundas na gestão dos restos a pagar. Montanhas de recursos empenhados via RP9 continuaram pressionando os caixas municipais nos exercícios seguintes, demonstrando que a falta de planejamento na ponta da destinação gera gargalos de execução insuperáveis.

A LRF tentou, em sua concepção, coibir essa exata prática de descontinuidade de obras e inflação de passivos não lastreados. Observa-se no controle externo que "o entulho orçamentário deixado pelo regime secreto prova que o dinheiro público sem direcionamento técnico resulta invariavelmente em desperdício estrutural e obras inacabadas" (Nóbrega, 2024, p. 210).

A necessidade de reestruturar a governança fiscal, severamente abalada pelas crises pandêmica e política, culminou na aprovação do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200/2023). O esgotamento prático do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95), que foi furado sucessivas vezes e paralisou os investimentos públicos, exigiu do legislador uma modelagem mais inteligente. O novo regime não eliminou as sanções, mas vinculou o crescimento das despesas a uma banda percentual do crescimento real das receitas. A modernização legal parte da premissa macroeconômica de que "a sustentabilidade fiscal não se alcança por asfixia contínua, mas pela harmonização matemática entre o controle da dívida e a recuperação da capacidade de investimento do Estado" (Salto, 2024, p. 22).

A convivência entre o Novo Arcabouço (LC 200/2023) e a antiga LRF (LC 101/2000) exige hoje um alto nível de hermenêutica financeira. As leis não são excludentes, mas complementares. Enquanto o novo arcabouço define o ritmo de crescimento da despesa federal de forma anticíclica, a

LRF mantém sua jurisdição punitiva sobre calotes, gastos excessivos com pessoal e dívidas estaduais consolidadas.

O Administrador Público de 2026 precisa operar painéis duplos de controle, respeitando tetos dinâmicos e limites estáticos simultaneamente. O entendimento doutrinário atual esclarece que "a Lei Complementar 200 atua como o motor do planejamento conjuntural, enquanto a LRF permanece como o freio moral e estrutural da Administração Pública" (Conti, 2024, p. 199).

Um dos pontos mais complexos do Novo Arcabouço é o retorno do foco nas metas de resultado primário, com margens de tolerância (bandas) que evitam punições criminais imediatas se a meta não for cravada com exatidão. Se a receita frustrar e o governo ficar abaixo do limite inferior da meta, disparam-se gatilhos graduais de contenção de despesas, sem necessariamente enquadrar o Presidente da República em crime de responsabilidade.

Essa mudança suavizou a face punitivista da LRF. A crítica técnica pondera que "a flexibilização das punições via gatilhos progressivos reduz a insegurança jurídica do gestor, mas exige uma vigilância redobrada do Congresso para evitar o relaxamento crônico das contas" (Abraham, 2025, p. 140).

O novo regime fiscal também introduziu pisos mínimos de investimento, blindando recursos destinados a infraestrutura, pesquisa e políticas sociais das tesouradas cegas do contingenciamento. Essa proteção resolve um dos maiores defeitos históricos de aplicação da LRF, onde as despesas de capital eram sistematicamente sacrificadas para manter em dia o custeio da máquina pública. Garantir um fluxo contínuo para o investimento é essencial para a retomada do crescimento do PIB. Reflete-se na vanguarda do direito financeiro que "ao blindar o investimento estratégico do contingenciamento predatório, o novo arcabouço corrige a distorção pró-cíclica que sempre assombrou a aplicação literal da LRF" (Scaff, 2025, p. 310).

A relação de dependência entre o cumprimento do Novo Arcabouço e o aumento da arrecadação tributária é, sem dúvida, o ponto de maior vulnerabilidade do sistema de 2025. Ao permitir que a despesa cresça com base no incremento da receita, o governo federal tornou-se refém do sucesso da Reforma Tributária (EC 132/2023) e de intensos esforços do Ministério da Fazenda para reverter desonerações e taxar fundos exclusivos. Se a receita não se concretizar, as antigas amarras da LRF voltarão a estrangular o orçamento com cortes drásticos.

Adverte-se academicamente no campo jurídico-econômico que "a viabilidade do novo regime é intimamente refém do otimismo arrecadatório, tornando a eficiência tributária uma questão de sobrevivência para o planejamento fiscal" (Afonso, 2024, p. 65).

No âmbito dos entes federados, a influência do Novo Arcabouço sobre os Estados e Municípios ainda gera intensos debates. A LC 200/2023 é primordialmente focada na União, mas estabeleceu parâmetros e estímulos para que prefeitos e governadores adaptem seus regimes locais, especialmente

através de novos pactos de renegociação de dívidas atrelados a metas de investimento em educação profissionalizante e infraestrutura climática.

A LRF continua sendo a régua principal para os entes periféricos, mas os ventos da flexibilização federal já inspiram flexibilizações locais. Analistas federativos indicam que "o grande desafio da década é traduzir a inteligência do arcabouço federal para a realidade precária dos municípios, sem afrouxar os freios prudenciais da LRF" (Leite, 2025, p. 280).

A judicialização da convivência entre essas normas será o papel fundamental do Tribunal de Contas da União e do STF nos próximos anos. Já existem conflitos sobre a destinação de saldos de fundos públicos e a aplicação das emendas parlamentares dentro dos novos limites de crescimento de gastos.

Já o TCU tem adotado uma postura de controle consensual, buscando acordos substitutivos ao invés de meras glosas punitivas imediatas, garantindo que a transição de regimes não paralise o Estado. A doutrina de controle assevera que "a Corte de Contas contemporânea atua como o maestro imprescindível para harmonizar as partituras da LRF e do Arcabouço Fiscal, prevenindo colapsos de governabilidade" (Kanayama, 2025, p. 115).

A intersecção inegável entre o Direito Financeiro e a emergência climática representa a fronteira final dessa transição normativa. O desastre das enchentes no Rio Grande do Sul em 2024 forçou o Novo Arcabouço e a LRF a excluírem do teto os créditos extraordinários voltados à reconstrução climática. O futuro da responsabilidade fiscal exigirá orçamentos "verdes" e provisões contábeis prévias para desastres ambientais, superando a lógica puramente monetarista. Conclui-se, sob a ótica intergeracional, que "a sustentabilidade fiscal e a sustentabilidade ambiental fundiram-se irremediavelmente; não haverá higidez de contas públicas em um território assolado por colapsos climáticos não provisionados" (Pinto, 2025, p. 92).

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal chega ao seu Jubileu de Prata (2025) não como um texto sagrado e inalterável, mas como uma Constituição Financeira Viva e dialética. Ela sobreviveu ao trauma da pandemia e ao ataque voraz do Orçamento Secreto, e agora amadurece sob a tutela integrativa do Novo Arcabouço Fiscal. A lição extraída desse quarto de século é que a previsibilidade legal deve sempre dialogar com a sensibilidade política e social. O consenso na mais atual dogmática orçamentária firma que "o futuro da LRF não reside na intransigência sancionatória, mas na sua capacidade de prover uma governança inteligente, transparente e aderente aos direitos fundamentais da nação" (Torres, 2025, p. 405).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa dedicou-se a investigar profundamente a evolução estrutural e institucional das finanças públicas no Brasil, tendo como eixo central a formulação e a consolidação da Lei de

Responsabilidade Fiscal. Esta análise demonstrou com clareza como o Estado brasileiro transitou de um cenário histórico sombrio, marcado pela gestão improvisada e pelo uso perverso da inflação crônica para mascarar déficits reais, rumo a uma nova era de governança. Essa mudança de paradigma foi essencial para romper a cultura do desperdício, estabelecendo um estatuto jurídico impositivo alicerçado no planejamento intertemporal e na transparência ativa.

A importância desta investigação revela-se na urgência de compreender a formidável resiliência desse marco civilizatório diante dos mais drásticos choques macroeconômicos e institucionais do século XXI. Com a proximidade de seu jubileu de prata no ano de 2025, tornou-se inadiável e oportuno promover um balanço crítico acerca de sua eficácia material e aplicabilidade prática.

A pesquisa comprova que entender as adaptações em todos os entes federados e as fraturas desse arcabouço é vital não apenas para a rotina dos gestores públicos, mas sobretudo para garantir a perenidade do controle social sobre o dinheiro arrecadado da sociedade.

Nesse cenário desafiador, a pesquisa enfrentou um problema central de elevada complexidade: desvendar como a estrutura normativa da lei, baseada predominantemente em uma lógica de rigidez matemática, consegue se harmonizar com crises emergenciais agudas, com a crescente judicialização de direitos sociais e com o Novo Arcabouço Fiscal. O desafio investigativo residiu em mapear a fronteira incrivelmente tênue entre a exigência estrita de responsabilidade intergeracional e a imperativa necessidade de preservar a capacidade de investimento e de desenvolvimento do Estado.

Para solucionar essa problemática, a pesquisa empregou uma metodologia rigorosa de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, sustentada primariamente por uma densa revisão bibliográfica. Ao longo da pesquisa, contrastou-se a literatura clássica fundante da matéria com as críticas teóricas mais recentes, elaboradas após intensos testes de estresse das contas nacionais. Adicionalmente, a investigação avançou por uma minuciosa análise documental e jurisprudencial, examinando com lupa as decisões paradigmáticas das Cortes Superiores e as inovações trazidas por Emendas Constitucionais excepcionais.

A primeira etapa da resenha teórica resgatou a gênese e a monumental construção do diploma legal, evidenciando como a estabilização gerada pelo Plano Real expôs a insustentável fragilidade fiscal de governadores e prefeitos. O texto detalhou as ricas inspirações normativas internacionais, a exemplo da Nova Zelândia e do Tratado de Maastricht, que moldaram o rigoroso projeto legislativo brasileiro. Restou demonstrado que a aprovação da norma revolucionou a Administração Pública, não apenas ao impor tetos matemáticos, mas ao exigir a integração lógica de instrumentos modernos de planejamento, como o PPA, a LDO e a LOA.

Na sequência lógica, a segunda seção promoveu um escrutínio implacável sobre as fragilidades e limitações sistêmicas do modelo original. A pesquisa explorou a severa colisão frontal entre os limites fixos de gastos e a obrigação contínua de financiar direitos sociais fundamentais atrelados à saúde e à

educação. Foram criticamente desnudadas as artimanhas de contabilidade criativa do setor público, evidenciando como a terceirização desenfreada e o uso de Organizações Sociais frequentemente mascaram o real comprometimento dos orçamentos com a manutenção da máquina governamental.

Ainda no campo das limitações sistêmicas, a pesquisa abordou a necessária mitigação da força impositiva da lei operada pelos tribunais superiores. Um exemplo cabal foi o julgamento da ADI 2238 pelo STF, que invocou o princípio da irredutibilidade de vencimentos para impedir a redução de salários de servidores como mecanismo de ajuste fiscal. A análise evidenciou também falhas crônicas no controle das receitas, atestando a inoperância do sistema diante da predatória Guerra Fiscal do ICMS e a impotência da legislação perante o crescimento incontrolável e explosivo das dívidas decorrentes de condenações judiciais e precatórios.

O terceiro grande bloco deste trabalho científico destrinchou as rupturas institucionais contemporâneas e a complexa transição para novos arranjos de governança financeira. A resenha abordou a inevitável suspensão de metas durante a pandemia de COVID-19, materializada no Orçamento de Guerra, que excepcionalmente priorizou a preservação da vida em detrimento da rigidez fiscal absoluta. Em contraste contundente, denunciou-se o gravíssimo retrocesso republicano promovido pelas emendas de relator (Orçamento Secreto), que aniquilaram a publicidade das contas e exigiram enérgica intervenção do STF para restaurar a rastreabilidade do dinheiro público.

A partir das análises desenvolvidas, alcançam-se conclusões acerca do amadurecimento das finanças estatais brasileiras. A primeira delas revela que o dogma de uma austeridade fiscal cega não sobrevive a tragédias de grande magnitude. O choque pandêmico atestou definitivamente que as legislações financeiras necessitam de válvulas de escape humanitárias e emergenciais excepcionais, desde que estas sejam sempre contrabalanceadas por travas rigorosas de contenção continuada para evitar a insolvência sistêmica.

A segunda conclusão desta pesquisa recai sobre a indispensabilidade absoluta da transparência passiva e ativa. A crise institucional deflagrada pela execução obscura das emendas parlamentares evidenciou que o anonimato na destinação de verbas subverte o Estado Democrático e impossibilita o planejamento técnico. Conclui-se, amparado pela jurisprudência da Corte Suprema, que a publicidade ampla é o verdadeiro antídoto contra a captura fisiológica do orçamento, consolidando-se como o pilar mais inegociável da responsabilidade fiscal.

A terceira conclusão delineia a nova e complexa realidade de harmonização normativa entre os comandos clássicos do ano 2000 e a inteligência do Novo Arcabouço Fiscal promulgado em 2023. O novo regime sustentável não revogou as características punitivas essenciais da lei original, mas complementou o sistema ao introduzir uma flexibilidade anticíclica controlada, baseada no crescimento de receitas. Constata-se que o gestor público do presente e do futuro precisará operar

eficientemente painéis duplos de controle metodológico, prevenindo o superendividamento ao mesmo tempo em que garante fluxos perenes de investimentos em infraestrutura.

Conclui-se, ademais, que a governança orçamentária das próximas décadas impõe o enfrentamento de fronteiras inadiáveis. O aperfeiçoamento da matriz de controle exigirá o uso ostensivo de inovações tecnológicas e inteligência artificial pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais, assegurando uma apuração algorítmica ágil e sem precedentes.

De igual forma, a emergência climática demonstrou de maneira trágica que não haverá qualquer higidez de contas em territórios assolados por desastres; a sustentabilidade financeira do Estado fundiu-se irremediavelmente à urgente necessidade de políticas de sustentabilidade ambiental.

Destarte, a presente investigação teórica e jurisprudencial solidifica o entendimento maduro de que a estabilidade das finanças da República transita, necessariamente, por uma permanente evolução dialética. A legislação não pode mais ser interpretada como um texto sagrado, pétreo e intransigente diante da miséria social, mas sim como uma autêntica constituição financeira viva. Essa resiliência normativa demanda calibrações constantes de seus intérpretes e gestores, buscando afastar a mera tara punitiva matemática em prol da qualidade real da alocação dos recursos.

Conclusivamente, ao narrar a transição de um passado dominado pela improvisação fiscal para a complexa arquitetura dos modernos regimes de contenção, esta pesquisa reafirma que a previsibilidade econômica só encontra o seu êxito pleno ao atuar em simbiose com os direitos fundamentais da nação. O legado destas duas décadas e meia demonstra que o futuro da governança estatal não reside na inflexibilidade cega, mas na capacidade de construir orçamentos inteligentes, transparentes e profundamente comprometidos com o fortalecimento do pacto social.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

_____. Finanças Públicas e a Crise dos Precatórios. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

_____. O Novo Arcabouço Fiscal e as Finanças Nacionais. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

AFONSO, José Roberto. A Eficiência Tributária nas Novas Regras Fiscais. São Paulo: Almedina, 2024.

_____. Responsabilidade Fiscal e Democracia. São Paulo: Almedina, 2022.

ALMEIDA, Mansueto. "Se fizer o dever de casa e sinalizar um ajuste fiscal, imediatamente a economia melhora", diz Mansueto Almeida. Seu Dinheiro, São Paulo, 22 maio 2025. Entrevista concedida a Monique Lima. Disponível em: https://www.seudinheiro.com. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: portal2.fazenda.rj.gov.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

_____. Tesouro honra, em novembro, R$ 1,26 bilhão em dívidas garantidas pela União. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 16 dez. 2024. Disponível em: www.gov.br/fazenda. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (5. Turma). Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 2.073.726/PA. Direito Penal. Crimes contra as Finanças Públicas. Art. 359-D do Código Penal. Relator: Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 21 de junho de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Jurisprudência Consolidada em Teses: Administração Pública. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.064/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 30 de novembro de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2238. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 2020.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 2022.

_____. Recurso Extraordinário - Tema 544 de Repercussão Geral. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão nº 1.824/2018. Pedido de Reexame em Representação. Análise de operações de crédito irregulares e estatísticas da dívida pública (Pedaladas Fiscais). Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, julgado em 08 de agosto de 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

_____. Acórdão nº 2.196/2020. Relatório de Acompanhamento. Brasília, DF: TCU, 2020.

_____. Acórdão nº 2.354/2007. Relatório de Acompanhamento. Brasília, DF: TCU, 2007.

CASTELLO BRANCO, Carlos. A Transparência e a Execução do Orçamento Público. São Paulo: Saraiva, 2022.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Monitor: O Boletim das Finanças Municipais. Edição 26, Julho/Agosto 2024. Brasília: CNM, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Mapa Anual de Precatórios do CNJ - Exercício 2023. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2024.

CONTI, José Maurício. A LRF e seus Limites Práticos: Austeridade e Sanção. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

_____. Direito Financeiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

_____. Direito Financeiro Contemporâneo e Planejamento. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

_____. Federalismo Fiscal e Socorro Subnacional. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

FIRJAN - FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Índice Firjan de Gestão Fiscal: Panorama das contas dos municípios. Edição 2025. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2025.

GALLE, Juliano Morais; BERTOLLI, Sandro. As finanças públicas brasileiras do início da década de 1980 até a implantação do Plano Real. Revista Intertemas, Presidente Prudente, v. 8, n. 8, p. 1-15, 2004.

GIAMBIAGI, Fabio. A Crise Previdenciária e os Estados. Rio de Janeiro: Elsevier, 2020.

_____. Dilemas do Federalismo Fiscal Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021.

_____. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

KANAYAMA, Rodrigo. Cortes de Contas e o Novo Regime Fiscal. São Paulo: Blucher, 2025.

_____. Orçamento Público e o Controle Institucional. São Paulo: Blucher, 2021.

LEITE, Harrison. Finanças Subnacionais na Prática. Salvador: Juspodivm, 2025.

_____. Manual de Direito Financeiro. Salvador: Juspodivm, 2022.

LISBOA, Marcos. Entrevista: Marcos Lisboa. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 10 mar. 2018. Entrevista concedida a Mario Vitor Rodrigues. Disponível em: https://www.estadao.com.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. Texto para Discussão n. 94. Campinas: Instituto de Economia / UNICAMP, 2000.

MENDES, Marcos. A Economia Política do Desperdício Público. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.

MOURA, Bruno de Freitas. De cada dez municípios, três não têm recursos próprios para se manter. Agência Brasil, Brasília, 31 out. 2023.

NÓBREGA, Marcos. Controle da Administração Pública e Infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

PESSÔA, Samuel. Desequilíbrio fiscal vai cobrar o preço em 2027, diz Samuel Pessôa. FIESC, Florianópolis, 2024. Entrevista concedida à Indústria News. Disponível em: https://fiesc.com.br. Acesso em: 22 fev. 2026.

PINTO, Élida Graziane. Direito Financeiro e as Engrenagens do Orçamento. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

_____. Finanças Públicas e a Crise Climática. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

_____. O Financiamento de Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

_____. Os Arcabouços Fiscais e a Federação. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro Esquematizado. São Paulo: Método, 2021.

SALTO, Felipe. A Crise Fiscal da Pandemia e os Desafios do Estado. São Paulo: Saraiva, 2021.

_____. A Harmonização do Novo Arcabouço Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2024.

_____. Contas Públicas no Brasil: Uma Abordagem Institucional. São Paulo: Saraiva, 2020.

SCAFF, Fernando Facury. A Opacidade do Orçamento e Seus Prejuízos. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

_____. O Direito Financeiro do Futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

_____. Orçamento Republicano e Liberdade Igual. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SIMÃO, Valdir Ribeiro. O Desafio do Controle Externo e a Transparência. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Financeiro e Controle na Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

_____. Governança Financeira e Eficiência Orçamentária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.