



Universidade do Minho
Escola de Direito

Carolina Ghorzi Ribeiro da Motta

**A efetividade da recuperação financeira
dos entes públicos nos ordenamentos
jurídicos brasileiro e português**

julho de 2020



Universidade do Minho
Escola de Direito

Carolina Ghiorzi Ribeiro da Motta

**A efetividade da recuperação financeira
dos entes públicos nos ordenamentos
jurídicos brasileiro e português**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Direito Tributário

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha

julho de 2020

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Doutor Joaquim Freitas da Rocha, orientador deste trabalho, pelo incentivo e sabedoria compartilhada em todo percurso do presente Mestrado.

Ao meu pai, minha mãe, minha irmã e meu namorado, pela confiança, paciência, cumplicidade e amor incondicional.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

A efetividade da recuperação financeira dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo a efetividade da recuperação financeira dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português.

Com o crescente número de Estados, Municípios e Autarquias Locais em situação de desequilíbrio financeiro, faz-se necessária a seguinte ponderação: o atual instrumento de recuperação financeira é eficaz?

Na busca para encontrar a resposta, é imprescindível perceber a estrutura político-administrativa dos ordenamentos jurídicos em questão, os planos de recuperação vigentes e como os entes públicos reagem após aderir ao plano. Como também, não pode ser excluído o estudo de determinados temas centrais em matéria financeira, em especial: a atividade financeira, os princípios, o orçamento e os tipos de controle existentes.

Desse modo, será realizado ao longo de todo o trabalho, método comparativo entre Brasil e Portugal, sendo feita análise crítica da doutrina, jurisprudência e legislação financeira vigente com a atual realidade vivenciada pelos entes públicos.

Pretendemos propiciar singelo contributo sobre a efetividade da recuperação financeira dos entes públicos, a tentativa por encontrar o ponto de intercessão entre os dois ordenamentos jurídicos. Explorar as falhas e acertos deste instrumento, com intuito de avançarmos para um melhor aprendizado e funcionamento das finanças públicas.

Palavras-chave: efetividade, finanças públicas, recuperação financeira.

The effectiveness of the financial recovery of public entities in the Brazilian and Portuguese systems

ABSTRACT

The present work has as object of study the effectiveness of the financial recovery of the public entities in the Brazilian and Portuguese legal systems.

With the growing number of States, Municipalities and Local Authorities in a situation of financial imbalance, the following consideration is needed: is the current financial recovery instrument effective?

It is essential to understand the political-administrative structure of the legal systems, the current recovery plans and how public entities react after adhering to the plan. Likewise, the study of certain central themes in financial matters cannot be excluded, in particular: financial activity, principles, the budget and the types of control that exist.

Therefore, it will be carried out throughout the work, comparative method between Brazil and Portugal, being made critical analysis of the doctrine, jurisprudence, and financial legislation in force with the current reality experienced by public entities.

We intend to provide a simple contribution on the effectiveness of the financial recovery of public entities, the attempt to find the point of intersection between the two legal systems. Explore the shortcomings and successes of this instrument in order to move towards a better learning and functioning of public finances.

Keywords: effectiveness, financial recovery, public finances.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	x
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I.....	3
PRINCÍPIOS DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	3
1. Princípio da Sustentabilidade	4
1.1 Sustentabilidade e suas dimensões.....	4
1.1.1 Sustentabilidade e a disciplina orçamental	6
1.1.2 Sustentabilidade da dívida pública.....	8
1.1.2.1 Dívida pública, défices excessivos e limites do endividamento.....	10
2. Princípio da equidade intergeracional	14
2.1 Conceito.....	14
2.2 Legislação aplicável sobre o princípio.....	16
2.2.1 Legislação brasileira	16
2.2.2 Legislação portuguesa	18
2.3 Decisão de órgãos Superiores sobre o princípio.....	19
2.3.1 Tribunais brasileiros.....	19
2.3.2 Tribunais portugueses.....	21
3. Princípio da transparência das contas públicas	24
3.1 Jurisprudência	26
3.1.1 Jurisprudência em Portugal	26
3.1.2 Jurisprudência no Brasil	27
4. Princípio da solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública	30
5. Princípio da continuidade dos serviços públicos.	33
CAPÍTULO II.....	35
ATIVIDADE E CONTROLE FINANCEIRO.....	35
1. Organização Político-Administrativa.....	35
1.1 Organização Político-Administrativa do Brasil	35
1.2 Organização Político-Administrativa de Portugal	37
2. Autonomia dos entes públicos	39

2.1	Autonomia financeira.....	39
2.1.1	Autonomia Financeira Patrimonial.....	40
2.1.2	Autonomia Financeira Tributária	40
2.1.3	Autonomia Financeira Orçamental	40
2.1.4	Autonomia Financeira Tesouraria.....	40
2.1.5	Autonomia Financeira Creditícia.....	41
2.2	Limite a autonomia financeira.....	41
2.3	Receitas públicas	42
2.3.1	Receitas Creditícias	43
2.3.1.1	Recurso ao crédito (Portugal)	43
2.3.1.2	Recurso ao crédito (Brasil)	44
3.	Controle Financeiro	47
3.1	Controle da atividade financeira em Portugal	47
3.2	Controle da atividade financeira no Brasil	51
3.3	O controle em tempos de crise	55
	CAPÍTULO III.....	56
	RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	56
1.	Recuperação Financeira dos entes públicos no Brasil e em Portugal	56
2.	Recuperação Financeira dos entes públicos no Brasil.....	56
2.1	Possibilidade de refinanciamento da dívida	56
2.2	Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000.....	58
2.2.1.	Limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.....	58
2.2.2.	Sanções estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal	59
2.2.3.	20 anos após promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal	61
2.3	Regime de Recuperação Fiscal – LC 159/2017.....	64
2.3.1.	Requisitos para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.....	65
2.3.2.	Vedações e Prerrogativas do Regime de Recuperação Fiscal.....	66
2.3.3.	Encerramento e Extinção do Regime de Recuperação Fiscal.....	68
2.3.4.	3 anos após promulgação da LC 159/2017	69
3.	Recuperação Financeira dos entes públicos em Portugal	72
3.1	Mecanismos de recuperação financeira e evolução da Lei das Finanças Locais	72
3.2	Saneamento Financeiro	74

3.2.1 Pressupostos do Saneamento Financeiro	74
3.2.2 Exigências do Saneamento Financeiro.....	75
3.2.3 Consequências do incumprimento do Saneamento Financeiro.....	76
3.3 Recuperação Financeira	77
3.3.1 Exigências da Recuperação Financeira	77
4. Efetividade da Recuperação Financeira no Brasil e em Portugal.....	80
CONCLUSÕES FINAIS	85
BIBLIOGRAFIA.....	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC: Acórdão

Art.: Artigo

Arts.: Artigos

C/c: Combinado com

Cfr.: Conforme

CRFB/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CRP: Constituição da República Portuguesa

DF: Distrito Federal

DL: Decreto Lei

Lc: Lei Complementar

LEO: Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n° 151/2015)

LFL: Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n° 73/2013)

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000)

PIB: Produto Interno Bruto

PPA: Plano Plurianual

Rel.: Relator

RRF: Regime de Recuperação Fiscal (Lei Complementar n° 159/2017)

TC: Tribunal de Contas (Portugal)

TCU: Tribunal de Contas da União (Brasil)

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a efetividade da recuperação financeira dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português.

O estudo dessa temática jamais se configura como ultrapassado e obsoleto, dado o cenário de crise econômica e financeira que acompanha estes países por anos consecutivos de forma excessiva.

Por esta razão, as legislações que incidem sobre o endividamento estão em constante mudança. Porém, até que ponto estas alterações contribuem positivamente ou negativamente para a efetividade dos mecanismos de recuperação?

A pertinência do tema justifica-se primordialmente em relação ao grau exagerado de endividamento dos entes públicos, contribuindo de forma negativa para o desenvolvimento dos países, uma vez que, sua principal consequência se traduz na desestabilidade das finanças públicas, impedindo o exercício responsável e equilibrado da atividade financeira do Estado, que possui por objetivo a execução de necessidades públicas, por isso, busca-se o seu aprimoramento de forma contínua.

É certo que o recurso ao crédito é previsto nos dois ordenamentos em questão, pois, configura-se como fonte de legítima de receita aos entes públicos. Assim, este estudo busca compreender em que medida este tipo de receita se torna prejudicial as finanças públicas e a forma que os ordenamentos utilizam para frear o uso descompensado das receitas creditícias.

Dessa maneira, fez-se necessário dividir o percurso do presente trabalho em três partes para que dessa forma o objetivo almejado deste trabalho pudesse ser alcançado.

No primeiro capítulo, serão abordados os princípios estruturantes da recuperação financeira, nomeadamente, princípio da sustentabilidade, princípio da equidade intergeracional, princípio da transparência das contas públicas, princípio da solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública e princípio da continuidade dos serviços públicos. O estudo dos princípios será realizado de acordo com o entendimento da doutrina, jurisprudência e legislação dos dois ordenamentos jurídicos. Como há de se notar, determinados princípios vão demandar um enfoque mais doutrinário e/ou jurisprudencial, assim como alguns vão abranger mais conteúdos, conseqüentemente, irão demandar uma maior atenção em nosso estudo.

O segundo capítulo será dividido em três partes, em um primeiro momento será abordado a organização político-administrativa de cada ordenamento jurídico, com intuito de entender melhor suas particularidades e a relação entre os entes públicos em seus variados níveis de governo. Também será

observado a autonomia e normatização da atividade financeira dos entes públicos. Feito esta análise passaremos para o terceiro ponto principal do capítulo, o controle financeiro. Estudaremos os tipos de controle e quais são os órgãos competentes para tal função, observando suas atribuições e limitações.

No terceiro capítulo, vamos abordar o tema principal deste trabalho: a recuperação financeira. Será analisado seu conceito, sua normatização, suas condições, limites e seus demais desdobramentos. O tema versará sobre a ótica do ordenamento jurídico brasileiro e português de forma individual e depois em conjunto. Levantando similaridades e diferenças em sua estrutura. Também será feito uma análise sobre a efetividade do modelo de recuperação que cada ordenamento adota e possíveis sugestões de melhoria.

Ao finalizar o estudo do último capítulo, teremos condições para apontar as problematizações que envolvem os mecanismos de recuperação financeiras vigentes e se possível apontar possíveis pontos de melhoria, com intuito de alcançar uma recuperação financeira dotada de plena efetividade.

Entretanto, o presente trabalho delimita-se a não tratar questões de ordem política que possam envolver os mecanismos de recuperação financeira. Assim como, trará os apontamentos em relação aos três entes federativos do Brasil e em relação a Portugal o foco será as autarquias locais, mais especificamente dos Municípios.

CAPÍTULO I

PRINCÍPIOS DA RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

A Recuperação Financeira, adveio para o ordenamento jurídico brasileiro e português com intuito de inviabilizar a vulnerabilidade da situação económico-financeira dos entes públicos. Nesta perspetiva, este instituto, tem assumido papel de destaque no âmbito das finanças públicas. Assim, o Regime de Recuperação Financeira torna-se essencial para materializar a reestruturação dos entes públicos que se encontram em situação de risco, sendo instrumento para implementar a disciplina fiscal.

Não é antecipado afirmar que este instituto tem seu conteúdo amplamente configurado em base principiológica. No tocante a parte conceitual refere-se ao Direito Público, em especial sobre a atividade financeira. Logo, pretende-se neste capítulo, desmembrar os princípios que formam a base sólida da recuperação financeira a fim de atingir total compreensão de sua dimensão no mundo jurídico, económico e social.

Cabe recordar que os princípios não carecem de normatização para seu devido uso e aplicação, de acordo com a doutrina de ALEXY¹, os princípios compõem o ordenamento jurídico, são normas jurídicas consideradas como mandamentos de otimização aplicados em graus variáveis de acordo com a realidade jurídica e fática de cada caso concreto. BARROSO² enfatiza a devida ascensão dos princípios como fonte secundária do Direito para o centro do sistema jurídico de todos ordenamentos, para ele, os princípios são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico.

Cabe também ressaltar que o enquadramento principiológico deste instituto, e dos demais restantes do universo jurídico, tem por propósito complementar e/ou suprir determinados aspetos em que somente a ordem normativista não seria capaz de alcançar. Por conseguinte, o estudo dos princípios será realizado com base na doutrina, jurisprudência e, quando oportuno, na legislação.

Os princípios que formam a recuperação financeira são: (i) princípio da sustentabilidade; (ii) princípio da equidade intergeracional; (iii) princípio da transparência das contas públicas; (iv) princípio da solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública e (v) princípio da continuidade dos serviços públicos.

¹ Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª ed (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008), 63–94.

² Luís Roberto Barroso, *Curso de Direito Constitucional Contemporânea*, 2ª ed (São Paulo: Saraiva, 2010), 204–13 e 317–21.

1. Princípio da Sustentabilidade

1.1 Sustentabilidade e suas dimensões

Quando pensamos em sustentabilidade ou no termo sustentável, imediatamente, associamos ao conceito de conservação, estabilidade e conseqüentemente na sua durabilidade a longo prazo, em espaço de tempo indeterminado. Porém, não basta apenas associarmos a uma trajetória próspera e futura, necessita-se que a realidade sustentável não se dissipe no tempo, ou seja, que mantenha sua identidade. Conforme leciona JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *uma realidade sustentável (i) deve ultrapassar o presente e (ii) não pode, com o tempo, perder qualidades essenciais*.³

Portanto, é seguro afirmar que a sustentabilidade é um conceito de dimensão ampla, sendo esta interpretada em diversas vertentes, nomeadamente, ambiental, social, empresarial e económica. A sustentabilidade ambiental versa sobre o meio ambiente, ou seja, a busca por um modelo de desenvolvimento sustentável que permita a manutenção dos ecossistemas, a preservação da flora e fauna e o consumo consciente dos recursos naturais por parte das gerações atuais, haja vista que, as gerações vindouras possuem os mesmos direitos e deveres do usufruto ambiental. GOMES CANOTILHO⁴ reforça o entendimento do ambiente como fim e tarefa do Estado e da comunidade em conjunto. ANA PAULA CALDEIRA e CLAUDIO CARNEIRO⁵ enfatizam que a “tributação verde”, relação entre direito ambiental e tributário, alcançam prisma mais amplo ao implementar políticas públicas adequadas a preservação do meio ambiente por consequência da sustentabilidade.

A sustentabilidade social versa sobre qualidade de vida da população e o acesso pleno a cidadania, ou seja, a garantia de serviços básicos como educação, saúde e a distribuição de renda equilibrada para então diminuir a desigualdade social. Sobre o tema, CATARINA SANTOS BOTELHO⁶, disciplina sobre a teoria da irreversibilidade e a admissibilidade ou não da proibição do retrocesso social. A sustentabilidade empresarial⁷ está ligada a conduta das empresas, a forma como contribuem para a sociedade e meio ambiente, ou seja, a política adotada para que o desenvolvimento da empresa seja economicamente sustentável e socialmente responsável.

³ Joaquim Freitas da Rocha, “Autonomia y sustentabilidad financiera de las autoridades locales”, *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 2016, 158.

⁴ José Joaquim Gomes Canotilho, *Estudos sobre Direitos Fundamentais* (Coimbra: Coimbra Editora, 2004), 181–83.

⁵ Ana Paula Caldeira e Claudio Carneiro, “O diálogo hermenêutico entre o direito ambiental e o direito tributário: ou de como a sustentabilidade depende de políticas tributárias”, in *Tributação e sustentabilidade ambiental* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015), 295.

⁶ Vide Catarina Santos Botelho, *Os direitos sociais em tempos de crise* (Coimbra: Almedina, 2015), 434–49.

⁷ Índice de Sustentabilidade Empresarial “ISE”, iniciado no Brasil em 2005, ferramenta para analisar a performance das empresas sob o aspecto da sustentabilidade corporativa, baseada em eficiência económica, equilíbrio ambiental, justiça social e governança corporativa. Para mais: http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-de-sustentabilidade/indice-de-sustentabilidade-empresarial-ise.htm

⁸ Observatório de Sustentabilidade Empresarial “OSE”, criado em 2009, possui estrutura de observação, análise e avaliação do contributo das empresas membro do BCS D Portugal para o desenvolvimento sustentável. Para mais: <https://ose.pt/>

O enfoque do presente trabalho versa sobre a sustentabilidade económica-financeira⁹, isto é, sobre o desenvolvimento e crescimento económico-financeiro dos entes locais. De acordo com RICARDO ABRAMOVAY, um dos grandes desafios da atualidade *consiste em fazer do crescimento económico um meio e não uma finalidade irreduzível a qualquer coisa que não seja ela mesma*¹⁰, deve-se ter em conta a responsabilidade socioambiental e a gestão de recursos, pois, conforme o autor, *o crescimento económico deve se submeter não só a processos intensos de inovação tecnológica, mas também a limites*¹¹. Os sistemas de inovação devem estar em sintonia com a sustentabilidade e seu limite na exploração moderada dos ecossistemas, haja vista que o crescimento económico e a preservação do meio ambiente são objetivos conciliáveis, um não pode se sobrepor ao outro.

Para os autores AMARTYA SEN e SUDHIR ANAND¹², a sustentabilidade económica tem forte apelo em relação a equidade intergeracional, porém não há uma definição clara e objetiva sobre o que deve ser “sustentado”, somente especulações. Os autores defendem a teoria que a sustentabilidade é um compromisso mútuo entre a geração atual e as gerações futuras, contudo, cabe ao Estado o tratamento proporcional entre ambas gerações, pois, reconhecem que os apelos da geração atual não devem ser ignorados. Sustentam ainda, que a necessidade da geração atual é devidamente reconhecida, enquanto das gerações futuras não se pode mensurar com precisão e atendendo de forma concreta o que se vê no presente também é uma forma de resguardar o que virá no futuro.

IGNACY SACHS, em seu livro *Estratégias de Transição para o Século XXI*, debate sobre a expectativa que foi fundada nos séculos anteriores, em relação ao avanço promissor da tecnologia e da ciência, onde a sociedade viveria uma época marcada pelo progresso e por riquezas. O autor critica o fato de o crescimento económico ser concentrado em sua maioria na busca por riquezas, pois, este foco materialista é o principal causador do aumento da desigualdade social, capitalismo desenfreado, uso irresponsável dos recursos ambientais e como consequência modelo económico insustentável. Sobre a sustentabilidade económica, SACHS defende que *a eficiência económica deve ser avaliada em termos macrossociais, e não apenas através do critério da rentabilidade empresarial de carácter microeconómico*³. Além do dever de estar concomitantemente alinhada com outras quatro dimensões do desenvolvimento, nomeadamente, social, ecológica, espacial e cultural.

⁹ É de extrema importância registrar que a sustentabilidade não pode ser avaliada em carácter unitário, ou seja, deve haver uma harmonização entre as suas vertentes. Não há como existir sustentabilidade ambiental e não existir a económica por exemplo. A sustentabilidade é composta por 3 pilares: economia, sociedade e ambiente, sendo estes pilares interligados. Cfr. Marcel José Leite da Silva, “O Tripé da Sustentabilidade”, [s.d.], <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/o-tripe-da-sustentabilidade/30291>.

¹⁰ Ricardo Abramovay, *Muito além da economia verde* (São Paulo: Editora Abril: Planeta Sustentável, 2012), 22.

¹¹ Abramovay, 125.

¹² Cfr. artigo (*Human Development and Economic Sustainability*), versão disponível:

<http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Readings/AnandSenHumanDevelopmentEconomicSustainability.pdf>

¹³ Ignacy Sachs, *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*, trad. Magda Lopes (São Paulo: Nobel, 1993), 37–38.

Portanto, como vimos acima, o conceito de sustentabilidade económica-financeira não é uma concepção fechada, que caminha a uma direção única. Trata-se de um conjunto de ideias que combinados atingem a amplitude do princípio. Assim, a partir deste momento veremos quais são as principais questões que circundam esta temática.

1.1.1 Sustentabilidade e a disciplina orçamental

O orçamento do Estado, de forma sucinta, é composto pelas receitas e despesas públicas, que são estabelecidas através da Lei Orçamentária Anual (LOA). A referida lei tem como um de seus objetos, estimar as receitas e fixar as despesas a serem realizadas no ano subsequente. Este planejamento tem a obrigação de ser realizado com a máxima proximidade da realidade, pois, a superestimação da receita influencia de forma negativa a credibilidade e a qualidade do orçamento. Assim, podemos afirmar que a desilusão na valorização equivocada das receitas e o consequente aumento descontrolado das despesas¹⁴ afetam diretamente a sustentabilidade financeira dos entes locais, e consequentemente do Estado como um todo. É indispensável que haja uma disciplina orçamental, tendo em vista que somente desse modo poderá ser assegurado a sustentabilidade financeira.

Vejamos o que pode ser entendido como disciplina orçamental. Em uma primeira análise, podemos conceituar a palavra disciplina como obediência, a capacidade de respeitar regras, também podemos entendê-la como a capacidade de alcançar os objetivos almejados, ou seja, de controlar um determinado comportamento de forma a respeitar regras e/ou conseguir resultados. No âmbito financeiro, a disciplina orçamental é compreendida como a cautela, discernimento, sensatez no modo de conduzir as políticas orçamentais e de monitorização do sistema financeiro. Esta propósito deve atuar em duas fases, mais especificadamente na fase de aprovação e execução dos orçamentos, é neste instante que será colocado em prática tudo que foi anteriormente planeado, momento em que o orçamento se torna funcional de fato.

A disciplina orçamental encontra seu fundamento no princípio da eficiência, este princípio é consagrado por assegurar a sustentabilidade financeira. Podemos entender eficiência como desempenho positivo, célere, de qualidade inquestionável e por um menor custo possível¹⁵. Assim, é

¹⁴ Cfr. Joaquim Freitas da Rocha, o mau uso do dinheiro público viola o princípio da seletividade do gasto público, pois, em determinadas ocasiões o gasto é desnecessário, injustificado e/ou desadequado.

¹⁵ Cfr. Dissertação de Mestrado: João Pedro Marques e Castro, "Princípios da Boa Administração, Eficiência e Economicidade" (Universidade do Minho, 2015).

habitual associarmos conjuntamente a eficiência à economia e à eficácia, pois, conforme disciplina MARIA EDUARDA AZEVEDO¹⁶,

(...) a Economia respeita à minimização do custo dos recursos utilizados em cada atividade, considerado o nível adequado de qualidade desses recursos face às atividades a que se destinam: a Eficiência relaciona os “outputs” obtidos com os recursos usados na sua produção (“inputs”), sendo tanto maior o grau de eficiência quanto maior for o valor positivo resultante da diferença entre “outputs” e “inputs”; e a Eficácia atende ao grau de realização dos objectivos definidos, bem como à relação entre os impactos desejados e alcançados.

O princípio da eficiência, numa perspetiva jus financeira, impõe a exigência de boa gestão fiscal, planos estruturais de planeamento efetivos e controle dos déficits orçamentários. Em Portugal esse controle é realizado pelo Tribunal de Contas, por imposição constitucional, sendo *órgão supremo de fiscalização da legalidade das decisões públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe*¹⁷. No Brasil, esta responsabilidade é direcionada ao Congresso Nacional, mediante controle externo que será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁸¹⁹. O Tribunal de Contas, através de inspeções e auditorias, pode atuar tanto no setor público ou privado, em relação a pessoas físicas ou jurídicas desde que estejam relacionados com recursos públicos.

De acordo com análise da jurisprudência do TCU²⁰ a disciplina orçamental encontra barreiras nas seguintes questões recorrentes: i) falhas na estratégia do Estado em desenvolver políticas e programas orçamentais; ii) ausência de planeamento nacional de longo prazo; iii) plano plurianual inadequado ou insuficiente (como um instrumento indutor da alocação do gasto público no médio prazo); iv) má definição de prioridades nacionais, tornando as ações do governo sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos; v) impropriedades na governança orçamentária que comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público; vi) baixa prevenção e deficiente gestão de riscos no processo orçamentário capaz de afetar todo o conjunto de políticas públicas, comprometendo a sustentabilidade fiscal e o alcance dos resultados pretendidos e vii) falta de padronização dos planos orçamentais.

¹⁶ Maria Eduarda Azevedo, *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro* (Lisboa: Quid Iuris, 2018), 186-187.

¹⁷ Cfr. Art. 214 da CRP.

¹⁸ Cfr. Arts. 70 a 74 da CRFB/88.

¹⁹ No Capítulo II do presente trabalho será aprofundado as questões relativas ao papel do Tribunal de Contas brasileiro e português.

²⁰ Cfr. analisado nos seguintes acórdãos do Tribunal de Contas da União: AC nº 2608/2018; AC nº 1.4159/2018; AC nº 2.127/2017; AC nº 3.580/2014 e AC nº 1.233/2012. <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>

Sobre a falta de padronização referida acima, JOÃO RICARDO CATARINO leciona sobre a adoção de um modelo orçamental que possua cinco aspetos essenciais: *adoção de regras orçamentais mais claras e fortes; a adoção de um quadro orçamental plurianual; a estruturação dos orçamentos em programas; a implementação da contabilidade patrimonial; a existência de instituições orçamentais independentes*²¹. O planeamento orçamentário quando realizado de forma criteriosa, é instrumento indispensável para a conservação da chamada “saúde” financeira.

Todavia, apenas o conteúdo teórico não é suficiente para garantir o êxito esperado na disciplina orçamental, necessita-se de execução prática, para além da fiscalização dos órgãos competentes. Assim, foi criada a Junta de Execução Orçamentária no Brasil²² e o Conselho de Finanças Públicas em Portugal²³. Ambos são reconhecidos positivamente pelo trabalho desempenhado, tendo como missão principal analisar e auxiliar a sustentabilidade das contas públicas e quaisquer outras questões que julgarem relevantes para assegurar a credibilidade financeira do Estado e a boa gestão da política económica.

Por fim, podemos correlacionar a sustentabilidade financeira e o princípio da eficiência de acordo com os ensinamentos de SUZANA TAVARES DA SILVA²⁴:

Por outras palavras, a eficiência tem sido entendida sobretudo como um critério ou parametro de actuação e de decisão das entidades administrativas, controlado no quadro da dimensão informadora da racionalidade global do agir administrativo. Cura-se de avaliar as actuações administrativas (medidas) em função da relação custo-benefício (eficiência de custos), dos resultados (eficiência produtiva) e da alocação de recursos (eficiência alocativa).

1.1.2 Sustentabilidade da dívida pública

A gestão da dívida pública é questão recorrente e alarmante na vida da sociedade atual. Porém, há tempos este tema não estava em evidência no cotidiano dos cidadãos, aos poucos foi consolidado o entendimento que cada pessoa contribui de forma ativa para o desfecho económico da sociedade, visto

²¹ João Ricardo Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (Coimbra: Almedina, 2012), 314.

²² Art. 1º, Decreto nº 9.169/2017: Fica instituída a Junta de Execução Orçamentária - JEO, órgão colegiado de assessoramento direto ao Presidente da República na condução da política fiscal do Governo federal, com vistas ao equilíbrio da gestão dos recursos públicos, à redução de incertezas no ambiente económico e à sustentabilidade intertemporal do endividamento público.

²³ Art. 7º, nº 1, Lei nº 37/2018: O Conselho das Finanças Públicas tem por missão pronunciar-se sobre os objetivos propostos relativamente aos cenários macroeconómico e orçamental, à sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas e ao cumprimento da regra sobre o saldo orçamental, da regra da despesa da administração central e das regras de endividamento das regiões autónomas e das autarquias locais previstas nas respetivas leis de financiamento. Para mais: <https://www.cfp.pt/>

²⁴ Susana Tavares Silva, *“O princípio (fundamental) da eficiência”* (III Encontro de Professores de Direito Público, Porto: 2009), 4.

que, assumir dívidas sejam elas em quaisquer segmentos, impactam na vida em coletividade, inclusive em relação ao Estado²⁵.

A dívida pública nasce a partir do recurso ao crédito realizado pelo Estado. A dívida pública se divide em dívida interna e externa, de acordo com os ensinamentos de TEIXEIRA RIBEIRO²⁶ essa diferenciação conceitual é de extrema importância, pois, cada dívida acarreta um ónus específico. A dívida interna é (i) originária de empréstimos internos; (ii) seus encargos são satisfeitos em moeda nacional; (iii) em geral o Estado deve aos seus cidadãos, enquanto a dívida externa (i) é originária de empréstimos externos; (ii) seus encargos são na moeda do país a que se deve; (iii) não assegura ao Estado devedor o benefício da desvalorização da moeda e (iv) provoca e/ou agrava déficit da balança de pagamentos a ponto de prejudicar o quitamento do compromisso assumido internacionalmente.

O crescimento da dívida pública está intrinsecamente ligado a forma que a política económica de cada país é conduzida. O desequilíbrio das contas públicas tornou-se um problema crónico no dia a dia dos entes públicos, visto que a dívida pública se relaciona diretamente com o déficit orçamental anual do país, este é apurado quando as receitas são inferiores às despesas. Quanto mais elevada for a despesa em relação a receita, maior será a necessidade de recorrer a financiamento e/ou empréstimo para fazer jus ao valor excedente da despesa. Portanto, a dívida pública *é igual ao valor de todos os títulos emitidos pelas Administrações Públicas no mercado de capitais, essencialmente para captar recursos para financiar défices orçamentais e ainda não amortizados*²⁷.

O recurso da dívida pública é captado através dos chamados títulos de dívida ou títulos públicos, o Estado recebe a quantia solicitada e assume o compromisso de pagar este valor em data futura com juros para o credor. Portanto, ao ocorrer a emissão da dívida é gerada uma despesa futura e consequentemente uma parte da receita atual como também uma parte da receita futura é comprometida. Por este motivo, o governo de cada país não pode lançar títulos e se endividar infinitamente, a dívida pública deve ser bem administrada, senão resta por comprometer a solidez da atividade financeira e principalmente impossibilita o cumprimento de despesas importantes do país.

A má administração e a falta de controle da dívida pública têm como resultado natural o aumento do endividamento. É comum que neste cenário ocorra o refinanciamento da dívida, uma vez que o país não honrou o compromisso assumido (pagamento do valor devido mais os respetivos juros cabíveis). Este novo endividamento é necessário para que assim os encargos devidos sejam quitados, mas, em contrariedade a essa percepção também pode ser enquadrado como endividamento

²⁵ Principalmente se a dívida contraída for considerada como dívida fiscal, quando contribuintes não pagam os impostos devidos, impedindo o ingresso das receitas tributárias ao ente público em questão, como exemplo: IRS, IRC, IMI, IMT, IUC, taxas e etc.

²⁶ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5ª ed (Coimbra: Coimbra Editora, 2013), 211-15.

²⁷ Cfr. Paulo Trigo Pereira, *Economia e Finanças Públicas*, 4ª ed (Coimbra: Almedina, 2015), 174.

desnecessário, pois, se o primeiro financiamento fosse realizado não haveria necessidade de assumir novas dívidas.

Para além do entendimento do endividamento ser considerado necessário em determinado momento, não significa que seja um ato positivo e de solução prática para o problema em questão, somente está a se postergar uma obrigação. É sabido que a percentagem da dívida total não é o único fator a ser considerado preocupante, mas também o seu ritmo de crescimento. E é justamente neste quesito que se pode falar na sustentabilidade ou não da dívida, ou seja, no âmbito das finanças públicas quando pode ser considerado que a dívida pública é sustentável?

Existem dois indicadores que asseguram essa questão e baseiam-se: no seu valor nominal (valor efetivo que o Estado deve a quem lhe emprestou) e a relação desse valor devido com o PIB²⁸ do país. É realizado um estudo sobre a razão da dívida pública/PIB ao longo do tempo e a diferença da taxa de crescimento de cada um neste período. Caso a taxa de crescimento do PIB seja inferior a taxa de crescimento da dívida pública nos encontramos em situação de insustentabilidade.

Cabe observar que é neste momento que podemos analisar a dimensão quantitativa²⁹ da sustentabilidade financeira. De acordo com os ensinamentos de Joaquim Freitas da Rocha, existem 6 parâmetros a serem observados a dimensão quantitativa são:

De entre esses fatores salientam-se o índice de liquidez (v.g., possibilidade de pagar os compromissos a curto prazo), o peso das dívidas a terceiros, o prazo médio de pagamentos, o passivo por habitante, o saldo orçamental efetivo (diferença entre receitas e despesas efetivas, por um lado, e receitas e despesas não efetivas, por outro) ou o índice de dívida total. (grifo do autor)

1.1.2.1 Dívida pública, défices excessivos e limites do endividamento

Como já mencionado em momento anterior, podemos citar como consequência da dívida pública o endividamento do Estado, que se traduz em uma desvantagem caso este seja excessivo. Antes de avançarmos, cabe enunciar quais são os principais motivos de crescimento da dívida e do endividamento no Brasil e em Portugal. De acordo com a jurisprudência do TCU³⁰, o Brasil se destaca

²⁸ O Produto Interno Bruto, PIB, tem por finalidade mensurar a atividade económica de uma região e o nível de riqueza que ela produz. O cálculo do PIB engloba bens e produtos finais, serviços, investimentos e gastos do governo, pode ser calculado pelo método da riqueza, demanda ou renda, porém não considera a distribuição desigual de renda da população. Por isso, o PIB é um indicador de crescimento de determinada região e não de desenvolvimento. No Brasil o PIB é calculado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e em Portugal o PIB é calculado pelo INE (Instituto Nacional de Estatística). Para mais: <https://www.ibge.gov.br/> e <https://www.ine.pt/>

²⁹ A dimensão quantitativa trata-se de um dos métodos de avaliação e inquérito de pesquisas, possui como função quantificar determinada conjuntura com base em dados numéricos e estatísticos.

³⁰ Acórdão 2512/2018, Augusto Sherman (Tribunal de Contas da União 2018).

por ser um dos países com maior tendência para crescimento da dívida, pois, não dispõe do mesmo grau de estabilidade económica do que os países mais desenvolvidos, logo, não consegue manter a estabilidade da dívida. No Brasil, particularmente, há três situações recorrentes que fomentam a dívida pública, (i) endividamento subnacional³¹, (ii) equilíbrio entre benefícios tributários, renúncia de receita e arrecadação e (iii) despesas em excesso com pessoal³². Em Portugal, podemos elencar as seguintes situações³³: (i) défice orçamental elevado, (ii) necessidades brutas de financiamento e (iii) taxas de juros da dívida pública.

Após o enunciado acima, passaremos para a análise da legislação brasileira e portuguesa sobre do que é considerado como endividamento excessivo e os respetivos limites de endividamento.

Para começar, de acordo com a legislação brasileira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lc nº 101 de 2000) possui dois objetivos principais: (i) evitar o défice público e (ii) reduzir a dívida e o seu endividamento. O artigo 29 da referida lei complementar dispõe sobre a definição de dívida pública consolidada ou fundada, dívida pública mobiliária, operação de crédito e concessão de garantia. Nota-se a intenção do legislador ao separar o conceito de dívida pública consolidada ou fundada (contraída em virtude de lei, contrato, convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a doze meses – dívidas de longo prazo) da dívida pública mobiliária (oriunda através de emissão de títulos). A separação conceitual é importante para análise da definição dos limites globais para o montante da dívida como veremos a seguir.

A Constituição Brasileira, em seus artigos 48 e 52, impõe ao Senado Federal e ao Congresso Nacional a responsabilidade de estabelecer um limite para o endividamento público:

Art. 48, XIV, CRFB/88 e Art. 30, II, LRF: Cabe ao Congresso Nacional (...), dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

Art. 52, VI e IX, CRFB/88 e Art. 30, I, LRF: Compete privativamente ao Senado Federal:

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (grifo nosso)

³¹ A organização político-administrativa do país será analisada com maior atenção no tópico 4 – princípio da solidariedade entre poderes e órgãos da administração pública.

³² De acordo com artigo 18 da LRF: Entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

³³ Conforme relatório do *International Monetary Fund* - IMF 2016 e IMF 2018, para mais: <https://www.imf.org/en/Countries/PRT>

Quando a responsabilidade for do Congresso Nacional, os limites para o montante da dívida serão estabelecidos por lei. E quando a responsabilidade for do Senado Federal, os limites serão estabelecidos através de Resolução. Ou seja, os limites não são apresentados na Lei de Responsabilidade Fiscal³⁴.

Desde o ano de sua publicação, o Senado Federal emitiu a Resolução nº 40 de 2001, esta dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a saber:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, (...), não poderá exceder, respetivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do Art. 2; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do Art. 2.

Nota-se que somente foi estipulado os limites para a dívida consolidada e mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Após vinte anos da publicação da LRF, ainda não foram definidos os limites para a dívida consolidada e mobiliária federal. O Tribunal de Contas da União³⁵, ao longo desses vinte anos, através de inúmeros acórdãos e relatórios solicitou tanto ao Congresso Nacional quanto ao Senado Federal para estabelecerem tais limites.

Entretanto, a legislação portuguesa, apresenta-se mais atenta a toda problemática que envolve a dívida pública, défice excessivo e endividamento, haja vista a variedade de normas que possui. Primeiramente, há a Lei nº 7/98 conhecida como Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública, em seu Art. 3º são demonstradas as definições de dívida pública, que se dividem em: (i) dívida pública flutuante, (ii) dívida pública fundada: (iii) dívida pública em moeda nacional e (iv) dívida pública em moeda estrangeira. O Art. 11 dispõe sobre as formas que a dívida pode ser assumida e o Art. 13 traz as medidas de gestão da dívida pública. Porém, o Art. 4 da referida lei prevê as condições gerais sobre o financiamento que serão estabelecidas por lei da Assembleia da República, são estas: (i) montante máximo do acréscimo do endividamento líquido autorizado e (ii) prazo máximo dos empréstimos a emitir.

³⁴ Diferente do que ocorre com a Despesa de Pessoal, que é considerada a maior despesa da administração pública. Na LRF seus limites (alerta, total e prudencial) são específicos, conforme dispõe os artigos 18 ao 23.

³⁵ Como exemplo, o acórdão 1.084/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Aroldo Cedraz), o mais recente a ser publicado sobre essa temática.

A Lei nº 73/2013, também conhecida como Lei das Finanças Locais – LFL, dedica o seu quinto capítulo para tratar integralmente sobre o endividamento e estabelece no Art. 52 os limites da dívida total³⁶ no âmbito das autarquias locais e entidades intermunicipais:

Art. 52 n.º 1: A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

Entretanto, a Lei de Enquadramento Orçamental – LEO, seu Art. 29, estabelece limites específicos de endividamento anual da administração central, das regiões autónomas e das autarquias locais compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto das administrações públicas. Estes limites de endividamento podem ser inferiores aos que resultariam das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada subsetor.

Também é importante salientar que a LEO tem relação íntima com duas normas jurídicas, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE e Pacto de Estabilidade e Crescimento, pois, todos os Estados Membros da União Europeia tem como obrigação e compromisso a evitar de défices orçamentais excessivos, ou seja, défices que ultrapassem 3% do valor do PIB a preço de mercado^{37,38}.

Vimos acima, a forma que a jurisprudência, doutrina e legislação brasileira e portuguesa retratam a dívida pública e todas suas membranas. Com certeza, nesta temática se destacam a forma de fiscalização e controle, assim como suas consequências caso os limites não sejam respeitados. Os respetivos temas serão tratados com aprofundamento no capítulo II e III respetivamente. Portanto, vamos continuar o estudo sobre os princípios, o princípio a seguir diz respeito a uma das consequências do endividamento em excesso: a preocupação com a questão geracional.

³⁶ O n.º 3 do Art. 52 dispõe sobre as consequências caso o Município cumpra ou não o limite estabelecido e o Art. 53 prevê uma exceção, em caso de calamidade pública o limite estabelecido pode ser ultrapassado caso cumpradas as exigências referidas no próprio artigo em questão.

³⁷ Conforme disposto no Art. 126 do TFUE e Pacto de Estabilidade e Crescimento.

³⁸ Sobre os défices excessivos da União Europeia: Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 188–92; 276–80. e Fernando Rocha Andrade, “A limitação constitucional do défice orçamental e sua circunstância”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Mendonça* (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 125–50.

2. Princípio da equidade intergeracional

2.1 Conceito

O princípio da equidade intergeracional também conhecido como princípio da justiça intergeracional possui por finalidade a proteção das gerações futuras, *este princípio apela a uma exigência de intertemporalidade, uma ética do futuro ou um imperativo moral*³⁹, que se traduz na necessidade de ponderação dos atos realizados no presente e seus possíveis efeitos no futuro. Este princípio reivindica a não sobreposição dos *benefícios e custos da utilização dos recursos presentes e à necessidade de garantir condições de existência a condigna aos nossos sucessores*⁴⁰.

Para esse objetivo ser alcançado devemos olhar para três pontos que cumulativamente influenciam na salvaguarda das gerações futuras: (i) orçamento, (ii) despesa pública e (iii) endividamento.

Em primeiro lugar, sua relação com o orçamento do Estado. Sabemos que por imposição normativa o orçamento é regido por vários princípios, dentre eles o princípio da anualidade e plurianualidade⁴¹, isto é, o orçamento do Estado é aprovado e executado para um ano específico. Entretanto, a regra de anualidade do orçamento deve caminhar em conjunto com um quadro plurianual, isto é, o orçamento não deve estar somente limitado a sua perspectiva anual, é devido que sua abrangência contemple as consequências de suas previsões para os anos seguintes⁴². De acordo com os ensinamentos de MARIA D'OLIVEIRA MARTINS, a plurianualidade proporciona uma distribuição equitativa entre a geração presente e a futura uma vez que a geração presente não é onerada excessivamente *com despesas que trazem riqueza futura e cujo custo pode ser suportado ao longo do tempo – nem a geração futura (colocando-lhe nos ombros para pagar uma parte substancial das despesas que tenham beneficiado a geração anterior)*⁴³.

As legislações brasileira e portuguesa contemplam sobre o quadro plurianual nos seguintes dispositivos: (i) no Brasil, através do artigo 165, I, CRFB/88, chamado de Plano Plurianual – PPA: planejamento de médio prazo realizado por meio de lei, onde são identificados as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte⁴⁴ e (ii) em Portugal, através da Lei das Grandes Opções que possui em sua estrutura a Programação Orçamental Plurianual, para os

³⁹ Cfr. Joaquim Freitas da Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2ª ed, Coleção Estudos Cejur (Coimbra: Coimbra Editora, 2014), 77.

⁴⁰ Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 272.

⁴¹ Art. 14, n°1, LEO e Art. 165, III e § 5°, CRFB/88 c/c Art. n° 2, Lei n° 4320/64

⁴² Para mais: Paulo Trigo Pereira et al., *Economia e Finanças Públicas* (Lisboa: Escolar Editora, 2005), 371–73 "A importância da perspectiva de médio prazo".

⁴³ Maria d'Oliveira Martins, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2ª ed (Coimbra: Almedina, 2012), 192.

⁴⁴ Cfr. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/>

⁴⁵ O PPA é considerado uma das três leis orçamentárias do ordenamento jurídico brasileiro, junto com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

subsetores da administração central e segurança social (concretizado através do quadro plurianual das despesas públicas, Art. 34, n.º 5 c/c Art. 35, LEO).

Em segundo lugar, sua relação com a despesa pública. O princípio da equidade intergeracional demanda que as despesas públicas sejam adequadas, ponderadas e justas⁴⁶, prevalecendo o dever fundamental de maximizar a despesa pública, ou seja, que o direito à despesa pública possa ser exercido de forma potencial em conjunto com a justiça no gasto. Este princípio demanda a realização de reflexão sobre os gastos utilizados entre a despesa de capital e despesa corrente, uma vez que é primordial satisfazer não somente o ano orçamental em causa como também os anos subsequentes, obedecendo ao princípio da proporcionalidade na repartição dos encargos⁴⁷.

Em terceiro lugar, sua relação com o endividamento. O princípio da equidade intergeracional impõe atenção especial aos investimentos, empréstimos e encargos da dívida pública. Sobre o tema TEIXEIRA RIBEIRO disciplina⁴⁸:

(...) os empréstimos contraídos pelo Estado são um processo de transferir da geração presente para as gerações vindouras o ónus das despesas com elas financiadas (...) Elas é que sofrerão o ónus das despesas públicas financiadas com o empréstimo, entregando ao Estado, através de impostos, as somas necessárias para este pagar aos credores (...) É, assim, um processo de repartir encargos pelas sucessivas gerações.

E acrescenta que para além dos empréstimos contraídos, é necessário a devida cautela em relação ao limite da dívida pública, para que as gerações vindouras não suportem integralmente o ónus dos juros e da amortização.

Entretanto, parte da doutrina acredita que a responsabilização da geração atual perante a geração futura é uma questão delicada, conforme ensina CATARINA SANTOS BOTELHO⁴⁹, existem seis possíveis objeções à possibilidade de garantir direitos das gerações futuras: *(i) o desafio da não existência; (ii) o problema da falta de identidade; (iii) os direitos não acionáveis; (iv) o desafio da autossanção; (v) o princípio da indisponibilidade do futuro e (vi) a objeção democrática.* ANTÓNIO

⁴⁶ Vide Maria d' Oliveira Martins, *A despesa pública justa: uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública* (Coimbra: Almedina, 2016).

⁴⁷ Cfr. Carla Sofia Dantas Magalhães, "Regime Jurídico da Despesa Pública: do direito da despesa ao direito à despesa" (Tese de Mestrado, Braga, Universidade do Minho, 2011), 22.

⁴⁸ Cfr. José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, 5.ª ed (Coimbra: Coimbra Editora, 2013), 228; 233-235.

⁴⁹ Botelho, *Os direitos sociais em tempos de crise*, 380-84.

LEITÃO AMARO⁹⁰ questiona a legitimidade em impor limites ao presente em nome da projeção no tempo para o futuro, fundamentado em quatro argumentos:

(i) as pessoas que vivem no momento presente são as únicas que podem ser consideradas sujeitos de direito e por este motivo dispõe de capacidade eleitoral para participar das deliberações diretas; (ii) limitações fundadas na ideia de sustentabilidade de recursos restringem a autonomia dos cidadãos do presente, diminuir a liberdade de escolha, vivendo então numa “ditadura” das gerações futuras e não em sua proteção; (iii) restrições ao aproveitamento de recursos no presente inibem ou arrefecem o crescimento económico e a inovação e (iv) rejeição em elevar a sustentabilidade como norma jurídica, por questões metodológicas ou práticas na operacionalidade do conceito que poderiam insurgir em riscos na arbitrariedade da escolha nos limites de insustentabilidade pois se baseia em um fatos futuros incertos como as necessidades e preferências futuras, nível de crescimento populacional, evolução e impacto da degradação ambiental.

Após estudado o conceito do princípio da equidade intergeracional, cabe verificar a forma que a legislação brasileira e portuguesa dispõe sobre o princípio e como os tribunais superiores os aplicam em suas decisões.

2.2 Legislação aplicável sobre o princípio

2.2.1 Legislação brasileira

Não podemos começar a análise da legislação sem começar pela lei maior de cada ordenamento jurídico, a sua Constituição. A CRFB/88 em seus primeiros artigos define quais são seus objetivos fundamentais (Art. 3º), seus princípios (Art. 4º), direitos fundamentais (Art. 5º) e seus direitos sociais (Art. 6º). O conteúdo enunciado nos setenta e oito incisos do artigo 5º da CRFB/88 não é considerado rol taxativo dos direitos fundamentais, apenas o exemplifica, o parágrafo 2º do artigo em tela afirma que “*os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

⁹⁰ António Leitão Amaro, “O princípio constitucional da sustentabilidade”, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. I, Direito Constitucional e Justiça Constitucional (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 409–11.

Neste sentido, podemos analisar o artigo 225 da CRFB/88, que por força de seu conteúdo vem adquirindo a qualidade de direito fundamental.

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O artigo 225 da Constituição brasileira é norma de orientação para outras demais leis quando se trata de matéria ambiental constitucional. Este artigo qualifica o meio ambiente como bem de uso comum do povo, que pertence à coletividade e também como bem intergeracional, pois, não pertence somente a geração presente, mas também às gerações futuras, gera-se então uma obrigação por um meio ambiente equilibrado e sustentável.

Outros artigos constitucionais também reforçam este entendimento, como exemplo, os arts. 170 e 174 presentes do capítulo “dos princípios gerais da atividade econômica” e Art. 192 presente no capítulo “do sistema financeiro nacional: (i) Art. 170, VI: a ordem econômica conforme ditames da justiça social deve observar a defesa do meio ambiente e o impacto ambiental; (ii) Art. 174, §1º: a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e (iii) Art. 192: delibera que o sistema financeiro nacional será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem.

Na legislação infraconstitucional, podemos citar sete exemplos: (i) Lei nº 10.257/2001, Art. 2º, estabelece diretrizes gerais da política urbana, sendo uma delas a garantia do direito a cidades sustentáveis para as presentes e futuras gerações; (ii) Lei nº 6.938/1981, Art. 4, estabelece os objetivos da política nacional do meio ambiente, sendo um deles à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (iii) Lei nº 9.433/1997, Art. 2º, I, estabelece a política nacional de recursos hídricos, sendo um dos objetivos assegurar à atual e as futuras gerações a necessária disponibilidade de água em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; (iv) Lei nº 9.985/2000, Art. 2º, II, institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza, como o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações

futuras; (v) Lei nº 11.428/2006, Art. 6º, § único, estabelece sobre utilização e proteção do bioma Mata Atlântica, sendo um dos seus princípios a equidade intergeracional e (vi) Decreto nº 6.040/2007, Art. 3º, III, institui a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e (vii) Lei Complementar nº 159/2017, Art. 1º, institui o regime de recuperação fiscal dos Estados e Distrito Federal que será orientado pelo princípio da equidade intergeracional.

2.2.2 Legislação portuguesa

Assim, como na Constituição brasileira, a CRP não consagra de forma específica e direta os direitos de gerações futuras, apenas o acautela com viés de direitos fundamentais, sociais e com relação ao princípio da sustentabilidade e solidariedade entre gerações. De acordo com os ensinamentos de CARLA SANTOS BOTELHO⁹¹, apenas três constituições garantem concretamente o direito às gerações futuras: Constituição japonesa, Constituição norueguesa e Constituição da Bolívia.

A CRP, de forma indireta, consagra o princípio da equidade intergeracional por meio da proteção e conservação do meio ambiente como também dos recursos naturais, como podemos ver nos artigos: (i) Art. 9, “e” c/c Art. 66, em relação a proteção ao meio ambiente enquanto direito fundamental social e tarefa fundamental do Estado; (ii) Art. 80, “d”, organização económico-social tem como um de seus princípios fundamentais a propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse colectivo; (iii) Art. 81, “a” e “m”, são incumbências prioritárias do Estado promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, (...) no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e adoptar uma política nacional de energia, com preservação dos recursos naturais e do equilíbrio ecológico.

Na legislação infraconstitucional, podemos citar três exemplos: (i) Lei nº 4 de 2007, Art 5º, disciplina sobre o princípio da coesão intergeracional como base geral do sistema de segurança social; (ii) Lei nº 19/2014, Arts. 2º e 3º, lei de bases do ambiente e seus princípios gerais e específicos que visam o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais e (iii) Decreto Lei n.º 142/2008, artigo 4º, “b”, institui o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade e contempla o princípio da sustentabilidade, nos termos do qual deve ser promovido o aproveitamento racional dos recursos naturais, conciliando a conservação da natureza e da biodiversidade com a criação de oportunidades sociais e económicas e garantindo a sua disponibilidade para as gerações futuras.

⁹¹ Botelho, *Os direitos sociais em tempos de crise*, 371.

Na legislação financeira, podemos encontrar o amparo expresso ao princípio da equidade intergeracional nos seguintes dispositivos: (i) Art. 48, LFL, disciplina os princípios orientadores do endividamento autárquico, sendo alguns deles a solidariedade recíproca e a equidade intergeracional e (ii) Art. 13, LEO, subordina a atividade financeira das autarquias locais a ponderação sobre a distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual.

2.3 Decisão de órgãos Superiores sobre o princípio

2.3.1 Tribunais brasileiros

1. TCU; AC 2.707/2011; Processo 005.215/2011-0

O acórdão trata sobre o custeio das atividades de descomissionamento, que deve observar o chamado “princípio ético da justiça intergeracional”, segundo o qual, as despesas necessárias a mitigar os efeitos de uma atividade poluidora devem ser suportadas (divididos/reteados) pelas gerações beneficiadas pelas atividades da instalação nuclear, de forma a não onerar, injustamente, as gerações futuras.” As despesas necessárias para mitigar os efeitos de uma atividade poluidora devem ser suportadas pela geração que dela se beneficiou. princípio de evitar a imposição de encargos desnecessários às gerações futuras.

2. TCU; AC 1295/2017; Processo 001.040/2017-0

O acórdão trata sobre os sistemas previdenciários podem ser classificados considerando o regime de financiamento ou o arranjo financeiro-atuarial a) Repartição: o pagamento dos benefícios é feito em cada exercício com base na arrecadação daquele exercício. Nesse caso, os segurados ativos financiam os benefícios dos inativos. Prevalece a lógica da solidariedade intergeracional (pacto de gerações) (...) b) Capitalização: cada geração constitui as reservas para suportar seus próprios benefícios. A capitalização pode se dar em contas individuais ou coletivas. Não há solidariedade ou pacto entre gerações (...)

3. TCU; AC 2790/2018; Processo 028.578/2017-1

O acórdão trata sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas do sistema previdenciário no mesmo exercício financeiro. No sistema previdenciário brasileiro de repartição, as contribuições arrecadadas custeiam os benefícios que estão sendo pagos nesse momento, é o chamado pacto de gerações, em que uma geração custeia os benefícios recebidos por outra geração.

4. TCU; AC 2708/2018; Processo 025.720/2017-1

O acórdão trata da denominada “Regra de Ouro” das finanças públicas, estabelecida pelo Art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a ser observada por cada ente da Federação. A finalidade precípua da norma é assegurar que as receitas decorrentes de operações de crédito sejam condicionadas ao financiamento de despesas de capital, ao passo que as despesas correntes se limitem à arrecadação de receitas de outras fontes, particularmente de arrecadação de tributos. Nesse contexto, a regra de caráter essencialmente intergeracional visa evitar que os dispêndios governamentais sejam financiados por receitas de operações de crédito, impedindo, assim, que, sobre as gerações futuras, recaia o ónus de financiar obrigações da geração presente. No mesmo sentido também temos o Acórdão 1331/2019.

5. TCU; AC 2937/2018; Processo 018.440/2018-5

O acórdão trata da obrigatoriedade de não contrair dívida para pagar as despesas correntes. Caso contrário, implicaria na transferência intergeracional de recursos, uma vez que as gerações futuras acabariam sendo responsáveis pelo pagamento das despesas correntes feitas pelas atuais gerações. Apenas as despesas de capital, que representam bens que em tese beneficiam também as futuras gerações, podem ser financiados por meio do endividamento.

6. TCU; AC 772/2016; Processo 016.585/2009-0

O acórdão trata sobre questionamentos sobre a natureza jurídica das operações realizadas por entes da federação para captar recursos financeiros junto ao mercado, mediante a cessão de direitos creditórios lastreados na receita futura de títulos das respectivas dívidas ativas decorrentes de créditos tributários vencidos e não pagos, realizadas por meio de Fundos de Investimento em Direitos Creditórios Não Padronizados (...) A antecipação de recursos não é condição suficiente para a conceituação da medida como operação de crédito (...) Não se está aqui condenando o mercado financeiro ou coisa parecida, mas apenas se destaca que a ânsia estatal por captar recursos para fazer frente às necessidades prementes não pode ocorrer com injustiça intergeracional.

7. STF; AC 3134 TP-AgR; P. Eletrônico DJe – 179, Publicação 16/8/2019

O referido acórdão reforça o entendimento dos tribunais administrativos no tocante a questão previdenciária, que representa típica matéria de justiça intergeracional, exigindo cautela quanto ao exame do equilíbrio financeiro e atuarial (...), uma vez que benefícios excessivos concedidos no

presente comprometem as gerações futuras. A equidade entre as gerações justifica maior cautela no exame da gestão dos recursos da previdência, potencializada pelo déficit democrático da defesa dos interesses dessas gerações. Tal preocupação não equivale à prevalência do futuro sobre o presente, mas sim à uma conduta compatível com os pressupostos da justiça intergeracional previdenciária, notadamente a necessidade de formação de poupança. Assim como: a) STF; RE 661256/SC, rel. Min. Roberto Barroso e b) RE 827833/SC rel. Min. Roberto Barroso

8. STF; ADPF 101/DF, nº único 0004512-84.2006.0.01.0000

A referida arguição de descumprimento de preceito fundamental trata sobre preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e a equidade e responsabilidade intergeracional. O texto refere a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois, a CFRB/88 acolheu o princípio da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, ou seja, garantiu-se não apenas à geração atual, mas também às futuras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A ADI 3.540-MC, rel. Min. Celso de Mello, DJ 03.02.2006, reafirmou que a preservação do meio ambiente goza de regime de proteção especial, assim, a atividade económica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente.

2.3.2 Tribunais portugueses

1. TC; Relatório de Auditoria 20/2016 - 2ªS/SS de 24/11/2016

O relatório refere-se à auditoria sobre o endividamento do município de Seixal, consta que por imperativo do princípio da prossecução do interesse público e respeito pelo princípio da equidade intergeracional, deverão ser desenvolvidos procedimentos adequados à minimização dos efeitos económicos (...) e adequar o nível de execução da despesa às reais possibilidades financeiras do Município, promovendo a construção de orçamentos equilibrados.

2. TC; AC 7/2017 - 1ªS/SS de 10/07/2017

O acórdão refere-se sobre o município de Setúbal se encontrar ao abrigo de contratos de reequilíbrio financeiro e que a celebração sucessiva de contratos de empréstimo de longo prazo para a consolidação de passivos eterniza o pagamento de custos de aquisições e investimentos que beneficiam gerações passadas e presentes, transferindo-o ilegitimamente para as gerações futuras que

deles não beneficiam, assim se violando o princípio da equidade intergeracional. No mesmo contexto: Acórdão 14/2016 - 1ªS/SS de 25/10/2016; Acórdão 13/2016 - 1ªS/SS de 25/10/2016;

3. TC; AC 12/2016 - 1ªS/SS de 08/09/2016

O acórdão refere-se que os empréstimos bancários constituem fonte de endividamento municipal, todas as operações financeiras em que os municípios se envolvam devem estar condicionadas e vinculadas pelos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional. O endividamento autárquico deve, ainda, orientar-se por princípios de rigor e eficiência, conforme disciplina o Art.º 48º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI). No mesmo contexto: Acórdão 8/2016 - 1ªS/SS de 21/06/2016

4. Tribunal Constitucional; AC nº 413/2014; Processo nº 14/2014

O acórdão refere-se à apreciação de determinadas normas previstas na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, que aprova o Orçamento do Estado para 2014. Dentre elas, é debatido a sustentabilidade do sistema público de pensão e afirma que “o sistema de pensões português não é de capitalização, mas sim de repartição – o “que significa que são os atuais empregados que financiam as pensões dos beneficiários”. Há a preocupação em não sobrecarregar a geração atual com mais impostos e/ou contribuições, o princípio da equidade intergeracional deve ser norteador entre o equilíbrio da geração de pensionistas e trabalhadores. No mesmo contexto sobre a sustentabilidade do sistema público de pensão, acórdãos 174/2008, 187/2013, 862/2013, 572/2014 e 575/2014.

5. Tribunal Constitucional; AC nº 109/2015; Processo nº 1014/13

O acórdão refere-se à inconformidade do Município de Coimbra com decisão proferida pelo Tribunal de Contas sobre a recusa do visto de contrato *Aquisição de Gasóleo a Granel para Abastecimento das Viaturas que Compõem a Frota dos Serviços Municipalizados de Transportes Urbanos de Coimbra*, com fundamento na ilegalidade da assunção do compromisso financeiro inerente ao referido contrato, por violação de determinados dispositivos da LCPA e do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais. As atividades das autarquias locais são subordinadas à lei e por norma constitucional os poderes a eles são exercidos. Em especial, a autonomia financeira que lhes está atribuída é, de acordo com o disposto no artigo 238.º da Constituição.

O tribunal constitucional entendeu que por imperativos de controlo e restrição financeira num período de crise, as autarquias locais deveriam limitar a assunção dos seus compromissos às suas

disponibilidades e receitas efetivas, sendo orientadas também pelo princípio do equilíbrio orçamental anual entre receitas e despesas e as preocupações com a sustentabilidade do endividamento e a equidade intergeracional. Nessa perspetiva, a LCPA não está a instituir qualquer nova restrição à autonomia financeira local, mas apenas a introduzir instrumentos de garantia de que as condições legais e constitucionais em que essa autonomia financeira existe são respeitadas. No mesmo contexto sobre a sustentabilidade das contas do setor público e o dever de respeitar a equidade intergeracional, acórdãos 434/2016, 576/2015, 260/2015, 413/2014, 353/2012.

3. Princípio da transparência das contas públicas

O princípio da transparência das contas públicas cada vez mais ganha força e espaço nos ordenamentos jurídicos existentes, em razão de sua abrangência e utilidade no universo econômico-financeiro.

Em particular, este princípio possui vasta legislação nos dois ordenamentos jurídicos, podem igualmente ser encontrados dispositivos em suas Constituições e nas leis orçamentárias. No Brasil⁵² também encontramos dispositivos sobre o tema nas seguintes legislações: (i) Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal ; (ii) Lc 159/2017, lei que institui o regime de recuperação fiscal dos Estados e Distrito Federal ; (iii) Lei nº 12.527/2011, intitulada como a lei de acesso a informação; (iv) Lc nº 131/2009, intitulada como a lei da transparência; (v) Decreto nº 8.777/2016, institui a Política de Dados Abertos do Governo Federal; (vi) Decreto nº 7.185/2010, dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle e (vii) Decreto nº 5.482/2005, dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Em Portugal também encontramos dispositivos sobre o tema nas seguintes legislações: (i) LFL, Lei das Finanças Locais; (ii) LEO, Lei de Enquadramento Orçamental; (iii) Lei nº 46/2007, regula o acesso aos documentos administrativos e a sua reutilização e transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do sector público e (iv) Decreto-Lei n.º 54-A/99, aprova o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL).

A importância do princípio da transparência deriva de uma “simples” exigência, que a gestão dos recursos financeiros públicos seja transparente, isto é, demanda clareza, sinceridade e nitidez das contas públicas. Este objetivo é alcançado por meio do (i) acesso à informação e (ii) publicidade. É importante frisar que conforme dispõe a LRF em Art. 48 §1º, inciso I, a transparência também será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas (ou seja, tentativa de incentivo a participação popular), durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, uma vez que, *a transparência é justamente um mecanismo que aproxima o Estado do cidadão, permitindo que este participe mais ativamente da condução dos negócios públicos*⁵³.

⁵² Conforme dispõe o sítio da Controladoria-Geral da União, além da legislação, o Brasil possui três importantes programas voltados para a transparência: (i) Escala Brasil Transparente 360; (ii) Conselho da Transparência e (iii) Brasil Transparente. E participa da “RTA” *Red de Transparencia y Acceso a la Información* (Rede que reúne projetos de cooperação de acesso à informação pública e de transparência na América Latina). Para mais: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica>

⁵³ Cfr. Emerson Cesar da Silva Gomes, *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil* (São Paulo: Almedina Brasil, 2015), 320.

As informações a serem disponibilizadas são referentes à situação financeira dos entes públicos, a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas⁵⁴. A informação deve ser objetiva, clara, fiável e principalmente compreensível para que sua mensagem seja compreendida a nível de entendimento geral. CATARINO⁵⁵ complementa que *não se trata tanto de fornecer mais informação, mas de melhorar a sua vertente qualitativa, adequando-a às necessidades de controlo público*. Portanto, o acesso à informação não é garantido caso esta apenas seja entendida por especialistas.

Para além da obrigação de a informação ser compreendida, também deve ser cumprido outro requisito, a facilidade em seu acesso. A administração pública deve criar uma plataforma eletrónica em sítio na internet, de acesso público e universal, na qual é publicada de modo simples e facilmente compreensível⁵⁶, como também podem disponibilizar informações em formato papel desde que seja em local visível nos edifícios da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal⁵⁷.

A publicidade das informações se desdobra em algumas vertentes como (i) eficácia jurídica dos atos da administração; (ii) consolidação e prestação de contas; (iii) controle e fiscalização das contas públicas. Através do princípio da publicidade, torna-se obrigatória a divulgação dos atos da Administração Pública, assim sendo alguns atos da administração só tem validade depois que são publicados. A publicação é realizada no Diário Oficial da União (Brasil) e Diário da República (Portugal). Como exemplo, todo o orçamento do Estado deve ser publicado *como condição da eficácia jurídica da autorização e do consentimento para a cobrança de receitas e realização de despesas*.⁵⁸

A publicidade também impõe dever que as contas públicas estejam consolidadas com intuito de uniformizar as informações, evitar dados e valores repetidos, evitar desvio do dinheiro público. Assim, ao suprimir todas as informações obrigatórias em um documento, o princípio da transparência poderá ser respeitado em sua totalidade. Portanto, a contabilidade pública deve atentar para a sua uniformização, normalização e simplificação, de modo a constituir um instrumento de gestão económico-financeira e permitir o conhecimento completo do valor contabilístico do património, bem como a apreciação e julgamento das contas anuais.⁵⁹

⁵⁴ Cfr. Art. 19 e 73 LEO c/c art. 7, LFL.

⁵⁵ Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 275.

⁵⁶ Cfr. Art. 90, LFL c/c art. 73, n.º 2 LEO c/c art. 48 §1.º, inciso II, LRF. O art. 74, LEO delimita os termos a serem seguidos em relação ao dever de informação.

⁵⁷ Cfr. Art. 79, LFL.

⁵⁸ Cfr. Martins, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 195.

⁵⁹ Cfr. Art. 74, LFL e art. 50, LRF. No Brasil, há prazo para que a consolidação de contas seja realizada, caso haja descumprimento há sanção prevista, conforme dispõe o § 2 do art. 51, LRF.

Por fim, podemos afirmar que o dever de acesso à informação, publicidade e consolidação de contas caminham para uma direção: controle e fiscalização das contas públicas, sendo o Tribunal de Contas⁶⁰ o órgão responsável.

3.1 Jurisprudência

3.1.1 Jurisprudência em Portugal

1. TC Acórdão n° 7/2013; Processo n° 1796/2010

O referido acórdão dispõe sobre as exigências técnicas e financeiras estabelecidas no Programa do Concurso para admissão de concorrentes para a constituição de uma parceria público-privada. O princípio da transparência deve ser respeitado em todas as fases que incidem no concurso público, principalmente na fase de apresentação e avaliação das propostas, com intuito de possibilitar a escolha economicamente mais vantajosa e de acordo com o interesse público.

2. TC Acórdão n° 23/2012; Processo n° 282/2012-UAT II

O referido acórdão dispõe sobre determinado contrato entre entidade privada e município onde ambos estabelecem uma parceria público privada com intuito de fornecer a população um pavilhão multiusos. Porém, o município ao efetuar o contrato não desempenhou qualquer ponderação e avaliação dos custos e benefícios para o interesse público. Não se encontrando demonstrado que a opção tomada tenha sido financeira e economicamente mais adequada em função do que a lei impõe para prosseguir o interesse público subjacente à concretização daquela finalidade. Dessa forma, o contrato realizado foi remetido para fiscalização prévia. Foi apurado que houve violação de regras e princípios fundamentais a observar nos procedimentos de formação de contratos públicos: transparência e publicidade, igualdade, concorrência, proporcionalidade, boa fé e estabilidade. Deve-se afirmar que a tipificação dos princípios da transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade, boa-fé, estabilidade e responsabilidade, que vinculam os contratantes, não são apenas princípios de natureza procedimental, aplicando-se em toda a dimensão da contratação pública enquadrada naquele diploma. Vide acórdão no mesmo sentido: Acórdão n° 6/2014, Processo n° 1831/2013 e Acórdão n° 30/2013, Processo n° 1491/2013.

⁶⁰ Cfr. Art 59, LRF c/c arts. 70 e 71 da CRFB/88. E Lei n° 98/97, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. No próximo capítulo será aprofundado o estudo sobre o Tribunal de Contas.

3. STA 10.01.2003 Processo 048035

O referido acórdão referencia o princípio da transparência como uma garantia preventiva da imparcialidade. Cabendo aos órgãos da Administração atuar por forma a darem de si mesma uma imagem de objetividade, isenção e equidistância dos interesses em presença, de modo a projetar para o exterior um sentimento de confiança.

4. STA 01.06.2010 Processo 0965/09

O referido acórdão dispõe que por imposição constitucional, a Administração deve pautar sua atividade de acordo com os princípios da transparência e publicidade, de modo que as suas decisões sejam públicas e possam ser objeto de consulta e informação. Dessa maneira, O direito de acesso aos arquivos e registos administrativos vem sendo considerado como um direito fundamental, apenas pode ser considerado o contrário nas situações em que é confrontado com direitos e valores constitucionais de igual ou de maior valia, como são os relativos à segurança interna e externa, à investigação criminal e à reserva da intimidade das pessoas.

3.1.2 Jurisprudência no Brasil

1. TCU Acórdão 2512/2018; Processo 023.148/2018-7

Trata-se de um relatório de 45 acórdãos do TCU sobre o tema da transparência pública. A intenção deste relatório é de otimizar o princípio da transparência nas contas públicas brasileiras. Determinando o conceito do princípio, sua relação com a publicidade e o sentimento de confiança nas demonstrações financeiras dos entes públicos, a fim de evitar o mal uso do dinheiro público. O relatório demonstra também que a transparência é o instrumento utilizado para a defesa do interesse público.

Foram estabelecidas também as leis e decretos que normatizam o tema para estimular a transparência na gestão pública. O TCU, através deste relatório atua de forma a encontrar as falhas nas contas públicas, divide o relatório em três partes de pesquisa e ação, nomeadamente: (i) transparência das contas públicas, (ii) transparência das organizações públicas e (iii) indicadores de desempenho. Sobre a transparência das contas públicas, o relatório afirma que alguns cuidados devem ser respeitados: (i) correta evidenciação das contas; (ii) identificação de problemas na falha da transparência, (iii) estudo criterioso sobre a correta estimativa de receitas e despesas a cada exercício financeiro, (iv) transparência nas causas do endividamento nacional e seus impactos nas contas públicas, (v) transparência em todos portais eletrónicos dos entes públicos e o principal (vi) inteligibilidade das informações, a informação disponibilizada deve ser a nível de conhecimento geral e

não somente informações com conceitos técnicos, em que a maioria dos cidadãos não tem a compreensão exata do que está disposto nas demonstrações financeiras, a informação deve ser transmitida de modo que a sociedade entenda toda sua complexidade e impacto nas contas públicas.

2. TCU Acórdão 1174/2019; Processo 021.258/2018-0

O referido acórdão corresponde a auditoria realizada em torno da Secretaria da Receita Federal com intuito de identificar os atuais riscos e impactos da transparência na administração tributária. A auditoria se dividiu em duas partes: (i) auditabilidade do sistema tributário nacional, com foco na secretaria da receita federal e (ii) transparência das informações prestadas à sociedade. Foi verificado que a Secretaria da Receita Federal injustificadamente negou a prestação de informações ao TCU e que em decorrência deste comportamento, aproximadamente 6 trilhões de reais não são auditados pelo TCU, tendo como consequência a privação da sociedade em ter acesso a informações referentes a gestão pública tributária, em especial aos seguintes tópicos: estoque de créditos tributários e de dívida ativa, receitas arrecadadas, renúncias de receitas e às demandas judiciais de natureza tributária. O acórdão demonstra que a transparência deve ocorrer dos entes públicos para a sociedade assim como entre os próprios entes públicos também.

3. STF; MS 23168 AgR/DF, P. Eletrônico DJe – 169, Publicação 05/08/2019

O referido mandado de segurança foi impetrado pelo Banco do Brasil S.A. (sociedade de economia mista; entidade integrante da administração pública indireta), a fim de impedir que o TCU tenha acesso a determinadas informações que serão de base para auditoria interna. O arguente se recusa a entregar tais documentos pois violaria sigilo bancário e empresarial dos seus clientes. Porém, o próprio arguente confirma a supressão de dados pessoais e de movimentações individuais de correntistas. Nesta ocasião, não há como fundamentar a recusa no sigilo bancário, pois, os correntistas já estão devidamente protegidos. O princípio da transparência e publicidade fundamenta este entendimento, além da exigência de prestar contas, inerentes, por imposição constitucional, ao atuar dos entes da administração pública direta e indireta. Além do fato que a requisição de relatórios de auditoria interna, não estava endereçada ao exame de dados individuais de correntistas do Banco do Brasil, dados estes que não interessam ao controle externo.

4. STF; RE 865401 RG/MG, P. Eletrônico DJe – 203, Publicação 09/10/2015

O referido recurso extraordinário se funda na violação do Art. 5º, inciso XXXIII, da CRFB/88: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de

interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O Vereador de determinado Município, na posição de parlamentar e cidadão, formulou pedido ao Prefeito do Município, solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. O tribunal reconheceu que o acesso à informação é considerado direito fundamental e parte do dever público à transparência e publicidade. O acesso à informação deve ser respeitado e acolhido, não podendo ser usado como justificativa a separação de poderes e prerrogativas entre parlamentares, apenas em casos que esteja em causa a segurança da sociedade e Estado.

4. Princípio da solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública

A solidariedade entre os poderes e órgãos da administração pública está presente de forma significativa na ordem constitucional/administrativa brasileira e portuguesa. Assim como os princípios anteriores, este é de extrema importância para o entendimento da recuperação financeira dos entes públicos, uma vez que, ao estudá-lo podemos compreender como determinados atos isolados de cada ente público afetam a administração pública como um todo.

Cabe fazer menção a dois princípios que se relacionam com o princípio da solidariedade: (i) princípio da unidade da ação administrativa e (ii) princípio da descentralização.

A unidade da ação administrativa busca a centralização da administração pública. Em Portugal, o Governo é considerado o órgão superior da administração pública, cfr. Art. 182 da CRP. No Brasil, o poder Executivo regula a estruturação, atribuição e funcionamento da administração federal, dividida em administração direta e indireta, cfr. Arts. 3 e 4 DL 200/67. Entretanto, sem que haja o prejuízo da eficácia e unidade da ação administrativa, a legislação prevê formas de desconcentração e descentralização administrativa⁶¹.

O princípio da descentralização⁶² pode ser elucidado através de alguns parâmetros, para nós importa o âmbito político-territorial e político-administrativo. No âmbito político-territorial, podemos notar a descentralização quando o Estado permite, através de lei (irá determinar as atribuições e competências), que terceiros exerçam a atividade administrativa que inicialmente era conferido a si, como exemplo: Autarquias Locais em Portugal e Estados e Municípios no Brasil. No âmbito político-administrativo, a descentralização é caracterizada quando o ente público possui autonomia administrativa e financeira para desenvolver as atividades administrativas que são confiadas a ele.

Em resumo, a descentralização pode ser entendida como a substituição da titularidade e/ou execução de um serviço por parte do Estado, quando este por necessidade, delega suas funções/responsabilidades para determinadas pessoas, sejam elas públicas ou privadas. A descentralização possibilita que demandas locais tenham um atendimento mais célere e adequado a sua conveniência.

Importa neste momento refletir, a ligação da solidariedade dos poderes e órgãos da administração pública com os princípios acima referidos. Como visto, apesar do Estado ser soberano há a possibilidade de descentralização de suas atividades administrativas e também de descentralização territorial. No caso da descentralização territorial, nos deparamos com uma quantia relevante de autarquias locais e municípios espalhados no Brasil e em Portugal e é de notório

⁶¹ Cfr. Art. 267, CRP.

⁶² Arts. 237 e 267, n° 2 CRP e arts. 6, inciso III; 10 e 11 DL 200/67.

conhecimento que existem diferenças geográficas e financeiras entre elas. Sendo assim, o princípio da solidariedade surge para que seja protegido a cooperação e coordenação de interesses nacionais e locais.

O artigo 238, nº2 da CRP dispõe que *“o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.”* Ou seja, o próprio texto constitucional permite a descentralização, mas ao mesmo tempo resguarda a possibilidade de desigualdades e sua correção ao utilizar mecanismos de redistribuição financeira.

Em Portugal, a redistribuição financeira pode ocorrer de duas formas:

- (i) repartição de recursos públicos entre o Estado e municípios, materializados através do: Fundo de Equilíbrio Financeiro, Fundo Social Municipal, Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal, Fundo de Financiamento das Freguesias e Participação Variável no Imposto sobre o Rendimento das pessoas singulares cfr. Arts. 10, 11. 25 a 38 da LFL
- (ii) transferências intermunicipais, ou seja, transferências financeiras realizadas entre os próprios entes locais.

No Brasil, a redistribuição financeira ocorre da seguinte forma:

- (i) Por meio de transferências intergovernamentais em que a União repassa aos Estados, Distrito Federal e Municípios (analisado no próximo capítulo) parcela das receitas federais auferidas, materializados através do: Fundo de Participação dos Municípios, Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Imposto sobre a propriedade territorial rural, Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários/Ouro, Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações, CIDE-combustíveis, Compensação financeira de ICMS, royalties, dentre outras... cfr. Arts 157 e 158, incisos I e II da CRFB/88.
- (ii) Por meio de transferências em que o Estado reparte com Municípios pertencentes em seu território: arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação cfr. Art 158, inciso III e IV, CRFB/88.

O princípio da solidariedade tem o intuito de resguardar as contas públicas nacionais⁶³, pois, cada ente público local contribui de forma incisiva para o total das finanças públicas nacionais. Assim, este princípio busca garantir uma coordenação bem-sucedida e satisfatória entre administração central e local no âmbito financeiro. Dessa forma, o princípio da solidariedade contribui para que haja o controle orçamental, evitando assim possível desequilíbrio financeiro.

⁶³ Cfr. Art. 8, LFL.

5. Princípio da continuidade dos serviços públicos.

Os entes públicos possuem como finalidade a supremacia do interesse público, que pode ser traduzido como a busca pelo interesse da coletividade, pelo bem-estar da sociedade a que se destina. A continuidade dos serviços públicos é de tamanha importância que para assegurar a sua permanência outro princípio o regula: indisponibilidade do interesse público. Este princípio limita e restringe determinados atos da administração pública que porventura venham a lesionar o interesse da coletividade.

Neste sentido, diante da obrigatoriedade legal em sua prestação de serviço, não é concebida de forma “natural” a ideia de que o ente público possa vir a não ter recursos económicos suficientes para atingir os seus fins. Dessa forma, como se resolve o problema da (in)disponibilidade de recursos e as necessidades públicas. Cabe ressaltar a impossibilidade de insolvência dos entes da administração pública. Segundo JOAQUIM FREITAS DA ROCHA⁶⁴, os argumentos abaixo justificam a não admissibilidade do ente público ser considerado insolvente:

1. Não há processo ou procedimento de insolvência de qualquer ente da administração pública;
2. A declaração de insolvência de pessoas coletivas de Direito Público não é possível;
3. Violação dos seguintes princípios constitucionais: princípio da legalidade, prossecução do interesse público, autonomia autárquica, continuidade dos serviços públicos, Estado social e proporcionalidade ou da proibição do excesso.

E em contrapartida, os seguintes argumentos justificam a sua possível admissibilidade:

1. Princípio do equilíbrio das finanças públicas e da correta afetação dos recursos públicos, princípio da responsabilidade, princípio da igualdade e da livre concorrência.

Acrescentam MOREIRA e KANAYAMA⁶⁵ que:

“no Direito Público a insolvência é hipótese não abarcada pela doutrina porque: a) o Estado possui bens – património público – que são em número e valor grandiosos, o que não permite, pragmaticamente, no conceito do Código Civil, a insolvência; b) o património é impenhorável e imprescritível, impedindo que os bens sirvam de garantia à cobrança de dívidas; c) é defeso ao Estado alienar seus bens com a finalidade de sustentar despesas correntes, exceto se destinada por lei (...); d) ao contrário da atividade privada, a quantidade de receitas para captar é maleável e fica a critério do administrador público (...) sendo-lhe facultado constranger cidadãos ao adimplemento de seus tributos.”

⁶⁴ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 51–56.

⁶⁵ Egon Bockmann Moreira e Rodrigo Luis Kanayama, “A solvência absoluta do Estado vs. a reserva do possível”, in *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, vol. 1 (Coimbra: Coimbra Editora, 2011), 145.

Entretanto, apesar dos entes públicos não poderem “sofrer o processo de insolvência”, não significa dizer que existe a solvência absoluta do Estado. Por imperativo principiológico o Estado deve buscar satisfazer as necessidades públicas, mas a sua realização deve obedecer limites, uma vez que, *o orçamento público é limitado e não pode atender a todas as demandas, indistintamente, como se não tivesse limite ao Erário. O Estado tem conformações e não pode captar receitas sem limites*⁶⁶.

Em particular, no Brasil, um fator contribui de modo exponencial para esta premissa que estamos a debater. São inúmeros os casos de indivíduos que recorrem ao Poder Judiciário para ter assegurado o direito à saúde pública, seja por meio do fornecimento de medicamentos, realização de exames médicos, procedimentos cirúrgicos e etc. As ações são movidas com o fundamento que o Estado deve garantir o direito social a saúde⁶⁷ a cada indivíduo pertencente da sociedade. O presente trabalho não tem intenção de julgar se esta prática é correta ou não, mas cabe a nós avaliar as consequências advindas dessas ações judiciais caso sejam desfavoráveis ao órgão público. São elas: (i) não respeitar o orçamento planejado do ente público; (ii) risco de afetar as demais despesas; (iii) risco de aumentar desnecessariamente a arrecadação de receitas; (iv) contribuir para o grau de endividamento do ente público e (v) contribuir para o aumento da dívida pública.

⁶⁶ Moreira e Kanayama, 144.

⁶⁷ Cfr. Art 6º, CRFB/88.

CAPÍTULO II

ATIVIDADE E CONTROLE FINANCEIRO

1. Organização Político-Administrativa

Antes de prosseguirmos com nosso trabalho, é fundamental analisarmos a forma que se constitui a organização político-administrativa do Brasil e de Portugal. Assim, poderemos entender melhor os desdobramentos em relação a atividade e o controle financeiro realizados por cada país, como também, poderemos compreender o seu impacto em relação a recuperação financeira de seus entes públicos.

1.1 Organização Político-Administrativa do Brasil

A Federação é a forma de Estado adotada pelo Brasil. Todos os seus entes são autônomos⁶⁸ e juntos formam o Estado Federal – soberano. Os entes federados do Brasil são: União, Estados/Distrito Federal e Municípios. Por imposição constitucional, a união dos entes federativos é indissolúvel. Atualmente o Brasil possui 26 Estados e um Distrito Federal e aproximadamente 5570 Municípios⁶⁹.

A Constituição brasileira atribui a todos os entes federados as suas competências, que podem ser: (i) comum, competência de todos os entes federados, Art. 23 CRFB/88; (ii) privativa ou exclusiva, competência de apenas um ente federado, Art. 22 e 30 CRFB/88 e (iii) concorrente, competência entre União, Estados e Distrito Federal, Art. 24 CRFB/88.

Nesse sentido, podemos contemplar que o poder não é centralizado no Estado Federal. Os três entes federativos possuem as seguintes capacidades: (i) normatização própria, cada ente possui sua própria legislação e Constituição, porém, deve ser observada se está de acordo com os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal; (ii) autogoverno, cada ente tem o direito de escolher seus próprios representantes, que não serão subordinados aos representantes dos demais níveis de governo; (iii) autoadministração, possuem competências legislativas, tributárias e administrativas próprias.

Os entes federados também têm a autonomia de instituir os seus tributos, deve ser observado os limites constitucionais ao seu poder de tributar⁷⁰. Porém, cada ente federado não detém a totalidade dos tributos que arrecada, determinadas receitas tributárias são compartilhadas entre os entes

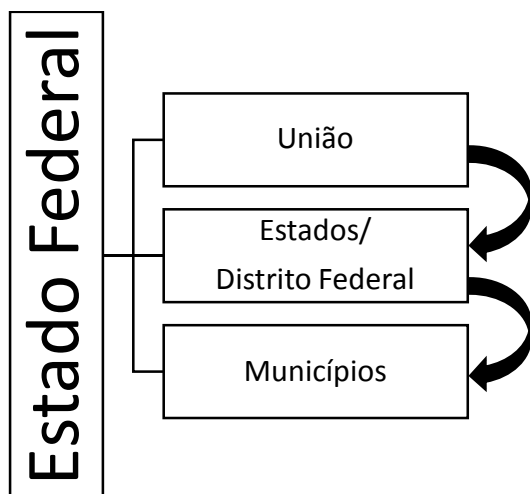
⁶⁸ Cfr. Art. 18, CRFB/88

⁶⁹ Informação disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. “IBGE - Cidades”, acessado 20 de janeiro de 2020, <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>.

⁷⁰ Cfr. Arts. 145, 150 e 151, CRFB/88

federados⁷¹. A repartição tributária ocorre com intuito de ajudar financeiramente os entes federados que possuem menor arrecadação dos tributos, haja vista que, existem variações territoriais, populacionais e de riquezas entre eles.

É importante frisar que a divisão de rendas apenas acontece no plano vertical em duas hipóteses: (i) União repassa aos Estados/Distrito Federal ou Municípios e (ii) Estados repassam aos Municípios pertencentes ao seu território. Não há divisão de rendas no plano horizontal, não existem transferências de um Estado para outro, assim como não há entre os Municípios.



GIOVANI DA SILVA CORRALO⁷² resume a federação brasileira da seguinte maneira:

“(...) possui uma Constituição escrita que norteia todo o ordenamento jurídico brasileiro de todos os entes federados. Prevê expressamente a competência de todos os membros da Federação, guarda as suas autonomias com a conseqüente pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais e prevê as hipóteses de intervenção, (...) os Estados participam na criação e alteração da Constituição e no processo legislativo federal, através do Senado, que congrega os representantes dos Estados. O Supremo Tribunal Federal é o órgão definido como o guardião da Constituição e responsável para dirimir conflitos entre os Estados da Federação. Expressamente traz a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal para a formação da República Federativa do Brasil. (...)”

⁷¹ Conforme verificado no “Capítulo I, item 4. Princípio da solidariedade entre os poderes e órgãos da administração pública.”

⁷² Giovani da Silva Corralo, *Município: autonomia na Federação Brasileira*, 2ª ed (Curitiba: Juruá, 2014), 159.

1.2 Organização Político-Administrativa de Portugal

Conforme disposto no Art. 6º da CRP, em Portugal o Estado é unitário, ou seja, deve haver subordinação de qualquer órgão ao poder central. *Significa basicamente que há apenas uma única Constituição, um único poder político soberano e um único sistema de órgãos de soberania para todo o território nacional*⁷³.

A organização do poder político foi instituída pela Constituição portuguesa que definiu quatro órgãos de soberania: Presidente da República (Chefe de Estado), Assembleia da República (Poder Legislativo), o Governo (Poder Executivo) e os Tribunais (Poder Judicial). Como também a sua respetiva formação, composição, competência e funcionamento⁷⁴.

Os órgãos de soberania devem observar o princípio da separação e a interdependência estabelecidas na Constituição⁷⁵. Segundo PAULO OTERO, apesar deste princípio ter sido formulado exclusivamente para os órgãos de soberania, *deve também ser aplicado a todas estruturas decisórias públicas*⁷⁶. Caso ocorra violação a separação de poderes, todos os atos praticados sofrem nulidade, ou seja, não produzem efeitos jurídicos⁷⁷.

De forma resumida, desde a Constituição de 1976, a organização administrativa de Portugal é realizada do seguinte modo⁷⁸: Portugal Continental e os Arquipélagos dos Açores e Madeira (regiões autónomas - dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, cfr. Art. 6 nº 2, CRP):

1. Portugal Continental se divide em 18 Distritos (assemelha-se aos Estados no Brasil);
2. Os Distritos são divididos em Concelhos/Municípios (assemelha-se ao Município no Brasil);
3. E os Conselhos se dividem em freguesias.

Dessa forma, podemos sintetizar que de acordo com a atual Constituição Portuguesa, *a forma de Estado é a de Estado unitário regional periférico e descentralizado, com prevalência do Direito do Estado*⁷⁹.

⁷³ José Melo Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, 2ª ed, vol. II (Lisboa: AAFDL, 2017), 119.

⁷⁴ Art. 110, CRP.

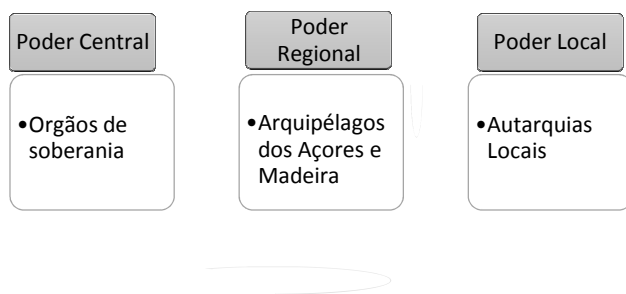
⁷⁵ Art. 111, CRP.

⁷⁶ Paulo Otero, *Direito Constitucional Português*, vol. II (Coimbra: Almedina, 2010), 11.

⁷⁷ Otero, II:13.

⁷⁸ Cfr. Instituto Nacional de Estatística: "INE - Informação", acessado 21 de janeiro de 2020, <https://www.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT>.

⁷⁹ Alexandrino, *Lições de Direito Constitucional*, II:123.



De acordo com MARIA D´OLIVEIRA MARTINS⁸⁰, no tocante ao setor público para efeitos de direito financeiro, podemos tipificar a existência de dois grandes setores: i) setor público administrativo e ii) setor empresarial do Estado. Importa detalharmos o setor público administrativo, este pode ser dividido em dois níveis:

- 1º nível: Administração Central integrada, Serviços e Fundos Autónomos e Segurança Social
- 2º nível: Administração Descentralizada: Regiões Autónomas (descentralização política) e Autarquias Locais (descentralização territorial), esta última âmbito de nosso trabalho.

A Lei nº 159/99 determinou o processo de transferência de atribuições e competências do Estado central para as autarquias locais⁸¹. A Constituição portuguesa em seu Art. 235 nº2, a define como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. As autarquias locais se materializam como uma das formas de descentralização financeira, *pelo qual ocorre transferência de poderes do Estado e se dá ao nível dos instrumentos e das competências financeiras*. As autarquias locais podem ser consideradas como um subsetor do Estado Financeiro⁸².

No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Nas regiões autónomas, as autarquias locais compreendem os municípios e as freguesias⁸³. As autarquias locais possuem autonomia normativa, administrativa e financeira⁸⁴. Diferente do que ocorre nas regiões autónomas, as autarquias locais não possuem autonomia política.

⁸⁰ Martins, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 72–73.

⁸¹ Nazaré da Costa Cabral, “Relações Financeiras entre o Estado e as Autarquias Locais (Breves notas a propósito da experiência portuguesa recente)”, in *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, vol. I (Coimbra: Coimbra Editora, 2011), 537.

⁸² Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 158–159.

⁸³ Cfr. Art. 236, CRP.

⁸⁴ Cfr. Arts. 237 e 238, CRP.

2. Autonomia dos entes públicos

Após análise da estrutura da organização político-administrativa e territorial dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português, podemos avançar para o próximo ponto do nosso trabalho.

Como já antecipado de forma superficial nos pontos anteriores, os entes públicos são dotados de autonomia. Cabe agora, discutirmos sobre todas as nuances que circundam este tema. Será analisado a autonomia em relação ao poder local em Portugal, ou seja, as Autarquias Locais (Municípios) e aos entes federativos do Brasil (União, Estados e Municípios).

Podemos fragmentar a autonomia em três pilares, (i) normativa: faculdade de emanar de normas jurídicas próprias; (ii) administrativa: prerrogativa de praticar atos administrativos próprios com dispensa de qualquer autorização, assim, seus atos administrativos produzem efeitos jurídicos imediatos e (iii) financeira: prerrogativa de dispor de patrimônio e receitas próprias.

2.1 Autonomia financeira

Para o nosso estudo, o enfoque central se baseia na autonomia financeira. Para que esta seja assegurada é necessário que seja observado e respeitado as suas cinco vertentes, que são: (i) autonomia financeira patrimonial, (ii) autonomia financeira tributária, (iii) autonomia financeira creditícia; (iv) autonomia financeira orçamental e (v) autonomia financeira tesouraria.

Sobre autonomia financeira dos entes federados, MAURÍCIO CONTI⁸⁵ disciplina:

O Brasil é uma federação, e o respeito a autonomia dos entes que a compõem é fundamental para a sustentação deste sistema. Entre os vários aspetos que se desdobra a autonomia dos entes federados, a autonomia financeira ocupa papel de destaque. Os entes federados (...), precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente as suas despesas (...). A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binómio “suficiência” e “independência” dos recursos financeiros.

Sobre a autonomia financeira das autarquias locais, CASALTA NABAIS⁸⁶ disciplina:

a autonomia financeira das comunidades locais será assegurada em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurar como receitas próprias, devendo, por conseguinte, a lei atribuir às autarquias locais, no seu conjunto ou a cada uma das suas categorias (ou níveis) – sobretudo aos

⁸⁵ José Maurício Conti, “Levando o Direito Financeiro a Sério”, acessado 24 de janeiro de 2020, <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1171>.

⁸⁶ José Casalta Nabais, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais* (Coimbra: Almedina, 2007), 29 e 30.

municípios -, receitas que tenham essa natureza, nomeadamente certos impostos cobrados nas respetivas circunscrições ou impostos locais.

2.1.1 Autonomia Financeira Patrimonial

A autonomia financeira patrimonial pode ser compreendida como a possibilidade do ente local ser titular de património próprio e dos poderes necessários para o gerir, cfr. Art. 238, nº 1 e 3, CRP c/c Art. 6, nº 2, alínea “b”, LFL. E Arts. 20, inciso V; 23, inciso I, 24, inciso VII; 26; 30, inciso IX e 145 §1º da CRFB/88.

2.1.2 Autonomia Financeira Tributária

A autonomia financeira tributária preconiza a faculdade de cobrar e liquidar tributos. Capacidade do ente local em ser o titular da quantia arrecadada. Deve ser levado em consideração que os entes locais não podem criar impostos, mas podem criar taxas⁸⁷, cfr. Disposto no Art. 238, nº 4, CRP c/c Art. 6, nº 2, alínea “c”, LFL. E Arts. 145, 153, 154, 155, 156 da CRFB/88.

2.1.3 Autonomia Financeira Orçamental

A autonomia financeira orçamental simboliza que os entes locais possuem seu próprio orçamento, este diverso do orçamento do Estado. Cada autarquia pode ter apenas um orçamento por ano, e tem a faculdade de poder elaborá-lo, aprová-lo e modificá-lo, cfr. Art. 6, nº 2, alínea “a”, LFL. Entretanto, a independência orçamental das autarquias locais não podem ser traduzidas como autossuficiência orçamentária⁸⁸, haja vista que as autarquias contribuem para o objetivo e metas orçamentárias a que Portugal está obrigado perante a UE, cfr. Arts. 10 e 12, LFL.

No Brasil, a União, Estados e DF possuem competência concorrente para legislar sobre o orçamento, com suporte do plano plurianual e diretrizes orçamentárias, formando assim o Orçamento do Estado que deve ser adotado por todos os entes, cfr. Arts. 24, inciso II c/c 165, CRFB/88 e Lei nº 4320/64.

2.1.4 Autonomia Financeira Tesouraria

A autonomia financeira tesouraria simboliza o poder que os entes locais possuem em ser titular de suas receitas e despesas, assim como também a capacidade de poder geri-las, cfr. Artigo 6, nº 2, alíneas “d” e “e”, LFL. E arts. 145, 153, 154, 155, 156 da CRFB/88 c/c Lei nº 4320/64.

⁸⁷ Em conformidade com a Lei nº 53-E/2006, intitulada como o Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais.

⁸⁸ Cfr. Nabais, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*.

2.1.5 Autonomia Financeira Creditícia

A autonomia financeira creditícia simboliza a possibilidade dos entes locais em recorrer ao crédito, cfr. Art. 49 c/c 6, n° 2, alínea “f”, LFL. E Arts. 52, incisos de V a IV, CFRB/88 c/c Resolução n° 43 e 48, de 2001 do Senado Federal c/c Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei complementar 159/2017.

2.2 Limite a autonomia financeira

Autonomia financeira não se traduz em independência financeira. Em razão dessa afirmativa, determinados constrangimentos são impostos a autonomia financeira dos entes locais.

Todavia, um dos maiores constrangimentos a autonomia financeira advém do recurso ao crédito, com intuito de evitar que os entes locais aumentem o nível de endividamento.

Em Portugal, foi instituída a Lei n° 8/2012, também conhecida como a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso – LCPA, seu objetivo é estabelecer regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, os princípios contidos na presente lei são aplicáveis aos subsetores regional e local, cfr. Arts. 1 e 2 n° 2. A LCPA pode ser entendida como instrumento de disciplina financeira, agindo como limitador do gasto público. Pode-se afirmar que a referida lei possui natureza preventiva ou antecipatória, visando disciplinar a assunção futura de compromissos e natureza repressiva ou limitadora, tentando regularizar os pagamentos em atraso já existentes⁸⁹.

No Brasil, a LRF, limita as despesas públicas e o nível de endividamento de todos os entes federados⁹⁰. Em seu artigo 15, considerada como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa que não vier acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, como também demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, cfr. Arts 16, inciso I e II e 17. A LRF possui um capítulo destinado a tratar do endividamento dos entes federados. Também podemos

⁸⁹ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 159.

⁹⁰Em 2016, a Proposta de Emenda à Constituição 55/2016, que limita o aumento dos gastos públicos foi aprovada. Passou a ser conhecida como por PEC do “Teto dos Gastos Públicos” e instituiu o Novo Regime Fiscal, para todos os Poderes da União, com o objetivo de equilibrar as contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos. Foi estabelecido que por vinte exercícios financeiros, os gastos federais só poderão aumentar de acordo com a inflação, com exceção das transferências de recursos da União para estados e municípios e verbas para FUNDEB. Quem não respeitar o teto ficará impedido de, no ano seguinte, dar aumento salarial, contratar pessoal e criar novas despesas. Enquanto Novo Regime Fiscal for vigente, será proibido o crescimento das despesas públicas federais, e o gasto de cada ano se limitará às despesas do ano anterior apenas corrigidas pela inflação. “PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação”, Senado Federal, acessado 25 de janeiro de 2020, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>.

afirmar que a referida lei possui natureza preventiva ou antecipatória e natureza repressiva ou limitadora. No próximo capítulo iremos aprofundar no estudo dessa lei.

2.3 Receitas públicas

Conforme disposto no ponto autonomia financeira tesouraria, os entes públicos possuem autonomia para gerir suas despesas e receitas públicas. De forma objetiva, a receita pública pode ser denominada como o ingresso financeiro nos cofres públicos para atendimento de suas finalidades. ALIOMAR BALEEIRO⁹¹ conceitua receita pública como *a entrada que, integrando-se ao património público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem crescer o seu vulto, como elemento novo e positivo.*

MARCUS ABRAHAM⁹² leciona sobre a sua importância e antecipa os seus tipos previstos:

Para realizar suas atividades e atender às demandas da sociedade, o Estado necessita de recursos, Ou o Estado obtém os meios necessários para cumprir suas funções através da exploração dos seus bens e rendas ou o faz através da arrecadação de recursos financeiros derivados do património da população, seja pela tributação, pela aplicação de multas, pela obtenção de empréstimos (...).

O ordenamento jurídico brasileiro e português possuem diferentes conotações para as diferentes espécies de receitas públicas. Apesar da diversidade linguística, alguns conceitos podem ser equiparados como demonstrado a seguir.

No Brasil podemos resumir as receitas públicas de acordo com a seguinte estrutura: (i) corrente ou capital, (ii) ordinária ou extraordinária e (iii) originária, derivada ou transferências constitucionais obrigatórias. São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente, conforme disposto no artigo 11 § 1º e 2º, Lei 4320/64.

⁹¹ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, 19ª ed (São Paulo: Forense, 2015).

⁹² Marcus Abraham, *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*, 5 (epub) (São Paulo: Forense, 2018), https://ler-online.saraiva.com.br/reader_saraiva/#.

A receita ordinária se caracteriza por ser aquela que ingressa com regularidade, através do normal prosseguimento da atividade financeira do Estado. A receita extraordinária se caracteriza pelo oposto, não são regulares, ocorrem com o ingresso excepcional de recursos, destinados a atender a situações imprevistas e indesejáveis, cfr. Art. 154, inciso II, CRFB/88.

A receita originária se caracteriza por derivar da exploração de seu patrimônio, são arrecadadas em razão da atividade económica do ente público. A receita derivada não decorre do patrimônio público, mas sim do patrimônio particular, como exemplo, o pagamento de impostos que incidem sobre esses bens. A receita referente as transferências constitucionais obrigatórias derivam da repartição de receitas tributárias entre os entes federados.

Em Portugal podemos resumir as receitas públicas de acordo com a seguinte estrutura: (i) Originária e (ii) Derivada⁹³. As receitas originárias se dividem em: financeiras e não financeiras. Será considerada financeira se tiver na sua base uma finalidade de satisfação de necessidades de natureza coletiva e financeira e será não financeira se tiver na sua base qualquer outra finalidade⁹⁴. E finalmente as receitas originárias financeiras podem ser divididas em: patrimonial, tributária e creditícia.

2.3.1 Receitas Creditícias

Em relação as receitas públicas citadas, para o nosso trabalho importa aprofundar no recurso ao crédito, ou seja, nas receitas creditícias. Portanto, este ponto se destina a explorar como os dois ordenamentos jurídicos se comportam quando necessitam valer-se deste instrumento financeiro. Delimitaremos nosso estudo sobre as Autarquias Locais, com foco nos Municípios, em relação a Portugal e em relação ao Brasil analisaremos os três entes federados.

2.3.1.1 Recurso ao crédito (Portugal)

Conforme disposto na LFL⁹⁵, Os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei, ou seja, o recurso ao crédito é considerado fonte legítima de receita autárquica e um elemento essencial ao equilíbrio orçamental, desde que obedeça a princípios e objetivos específicos^{96,97}.

⁹³ Assemelham-se as transferências constitucionais obrigatórias que ocorrem no ordenamento brasileiro, as redistribuições financeiras foram brevemente explicitadas no capítulo 1, item 4: Princípio da solidariedade entre os poderes e os órgãos da administração pública. Para mais: Joaquim Freitas da Rocha, "Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais - (Contornos de um enquadramento jurídico - normativo)", in *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa* (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 41-78.

⁹⁴ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 173.

⁹⁵ Art. 49, LFL.

⁹⁶ João Carvalho e Ana Teixeira, "O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais", in *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa* (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 118.

JOÃO CARVALHO e ANA TEIXEIRA disciplinam⁹⁸:

(...) o recurso ao crédito não poderá ser factor desincentivador da privatização de objectivos estratégicos, tais como: a melhoria da cobrança de receitas; a maior eficácia no exercício dos poderes tributários das autarquias; a maior eficiência na realização das despesas; a promoção do aumento da poupança corrente, objectivo essencial no exercício da gestão autárquica.

Dentre os tipos de recurso ao crédito referenciados na LFL, o empréstimo é o que possui predominância. Contudo, devemos lembrar que o empréstimo provoca a prestação futura de pagar/devolver o valor que foi recebido com os devidos juros acrescidos.

A sua natureza jurídica pode ser entendida como um contrato de natureza pública, entre o credor e devedor, e é regido pelas normas de Direito Público.

Sua motivação advém de duas situações, (i) contraídos apenas para ocorrer a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. E sua aprovação pode ser deliberada pela assembleia municipal, ou (ii) contraídos para aplicação em investimentos ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal. Sua aprovação depende da autorização da Assembleia municipal e o pedido deve ser acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município⁹⁹.

A sua duração pode ser classificada em: (i) a curto prazo, com maturidade até um ano ou (ii) a médio e longo prazos, com maturidade superior a um ano, nem ultrapassar o prazo de 20 anos¹⁰⁰.

2.3.1.2 Recurso ao crédito (Brasil)

Como visto anteriormente, os entes públicos possuem determinadas fontes de acesso a recursos financeiros, conceituadas como receitas públicas, com intuito de financiar e conseqüentemente possibilitar a realização de sua função pública. O recurso ao crédito também se enquadra neste propósito.

Em uma primeira abordagem devemos referenciar que no Brasil o recurso ao crédito é estabelecido através do instrumento chamado Crédito Público.

⁹⁷ Para além dos Municípios, cabe frisar que as Freguesias e as Entidades intermunicipais também podem aderir ao regime de crédito e devem respeitar regras de endividamento específicas, cfr. Arts. 55, 68 e 70, LFL.

⁹⁸ Carvalho e Teixeira, "O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais", 119 e 120.

⁹⁹ Cfr. Arts. 49, 50, 51 da LFL e art. 25, n°1, alínea "f" da Lei 75/2013.

¹⁰⁰ Cfr. Arts 49, n° 2 e 51, n° 3 da LFL.

No entanto, a nomenclatura crédito público pode ser compreendida sobre dois primas: (i) como operação de empréstimo em que o ente público age como credor ou (ii) como operação de empréstimo em que o ente público age como devedor. Embora existam essas duas considerações sobre o crédito público, é comum tratar o crédito público com sentido de empréstimo.

Quando o Estado recorre ao crédito, para obtenção de recursos, automaticamente torna-se devedor de uma dívida pública e conseqüentemente também da origem a um gasto público. Ao contrair a dívida pública, compromete-se a renda futura para atender às atuais necessidades financeiras do Estado¹⁰¹. A doutrina brasileira diverge em enquadrar o recurso ao crédito como constituição de receita, pelo fato de sua entrada nos cofres públicos ser temporária. A doutrina a favor, afirma que todos ingressos financeiros aos cofres públicos devem ser considerados como receita, sejam eles de caráter provisório ou não. A divergência sobre a natureza jurídica do crédito público se baseia em duas hipóteses: (i) obrigação unilateral autónoma de direito público e aqueles que dizem tratar-se de (ii) contrato, os quais, por sua vez, se subdividem entre os defensores segundo os quais este é regido pelo (ii.a) direito privado e os defensores da ideia de este ser regido pelo (ii.b) direito público¹⁰².

Adotamos o posicionamento de PASSEROTTI quanto a natureza jurídica do crédito público:

(...) este estudo considera que o regime jurídico dos contratos de empréstimo público é o de direito público, o que se deve pela presença do Estado no polo passivo da relação obrigacional e, conseqüentemente, o envolvimento do interesse público, o qual deve prevalecer sobre o interesse do particular, bem como pela existência de cláusulas especiais que acabam por privilegiar o ente público.

No mesmo sentido, KIYOSHI HARADA, também é a favor da natureza contratualista do crédito público, e disciplina da seguinte forma quanto à natureza pública ou privada do direito que rege esse tipo de contrato:

(...) o crédito público, embora se assemelhe ao crédito privado, com este não se confunde, quer por comportar modalidades não encontráveis no empréstimo privado, quer em razão da presença do interesse público, que obriga a entidade pública, tomadora do crédito, a atuar sob a égide do regime administrativo.

O crédito público possui diversas classificações: (i) em relação ao ente federativo que o contrai, podendo ser disposto como federal, estadual ou municipal; (ii) curto prazo, quando contrato finaliza

¹⁰¹ Horacio Guillermo Corti, *Derecho constitucional presupuestario*, 2ª ed (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011).

¹⁰² Denis Camargo Passerotti, *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*, Direito Financeiro (São Paulo: Blucher, 2017).

(com devido pagamento/reembolso) no mesmo exercício financeiro de seu início ou médio/longo, quando o pagamento/reembolso se realiza em exercícios financeiros subsequentes; (iii) interno ou externo, depende do âmbito territorial em que é assumido, será considerado externo quando for assumido com pessoa não nacional e em moeda diferente da nacional; (iv) operações de crédito por antecipação de receita ou operações de crédito em geral, são consideradas operações de crédito por antecipação de receita quando o objetivo se enquadre em suprir o déficit de caixa, ou seja, se enquadram no campo do empréstimo de curto prazo. E as operações de crédito em geral são aquelas não são compreendidas nas operações de crédito por antecipação de receitas.

A LRF em seus arts. 29 a 42 dispõem sobre as normas gerais sobre o crédito público, a contratação das operações de crédito, seus limites e vedações.

3. Controle Financeiro

Até o momento de nosso estudo pudemos analisar a finalidade da atividade financeira dos entes públicos no Brasil e em Portugal. Examinamos também a estrutura da autonomia que cada ente detém e as espécies de receitas públicas que são de sua competência.

Obrigatoriamente a atividade financeira versa sobre a forma de utilização do dinheiro e património público, o meio utilizado para atingir e realizar as necessidades da sociedade que a integra.

Ou seja, podemos classificar a fiscalização financeira como o controle da utilização do dinheiro público, sendo certo que este processo de controle é complexo, pois, *existem muitas fontes de dúvidas sobre a forma como é feita a utilização dos dinheiros públicos, o que leva a preconizar um especial esforço para sua fiscalização e controle*¹⁰³.

Cada decisão assumida pelo Estado põe em causa a fragilidade de sua atividade financeira, são tantas obrigações e temas tão sensíveis a desempenhar que para garantir o bom funcionamento de sua atividade financeira é necessário que haja o devido controle e fiscalização.

Assim, falamos em um verdadeiro dever da administração pública em relação aos cidadãos. Contudo, apesar desta imposição sabemos que por muitas vezes as finanças públicas percorrem caminhos tortuosos.

Podemos afirmar que fiscalizar os entes públicos consiste no trabalho de verificar se estes estão a realizar suas funções de acordo com a lei, obedecendo os princípios cabíveis, com objetivo garantir que os atos resultantes da administração pública são sempre realizados em proveito do interesse público, proporcionando assim o uso apropriado dos recursos públicos.

Dessa forma, se faz necessário analisar os mecanismos de controle financeiro e a forma que é realizada a fiscalização da atividade financeira dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos de nosso estudo.

3.1 Controle da atividade financeira em Portugal

O controle da atividade financeira em Portugal pode ser compreendido de duas formas, de acordo com a sua estrutura e modalidade de controle.

Quanto a sua estrutura, se desdobra em (i) controle interno ou (ii) controle externo.

O controlo interno é realizado pela própria administração pública, através de seus órgãos subordinados, ou seja, o órgão que fiscaliza está inserido na estrutura do órgão fiscalizado. Podemos

¹⁰³ Eduardo Paz Ferreira, "Os Tribunais e o Controlo dos dinheiros públicos", in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 161.

citar como exemplo a Inspeção-Geral de Finanças (IGF), a Direção Geral do Orçamento (DGO), e Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL).

A Inspeção-Geral de Finanças tem por missão assegurar o controle estratégico da administração financeira do Estado, por meio de auditorias financeiras e de gestão.¹⁰⁴ A Direção Geral do Orçamento tem por missão regular e controlar o processo orçamental, estabelecer os instrumentos de controlo das finanças públicas, avaliar a evolução dos principais agregados das contas públicas, propor medidas que garantam o cumprimento dos objetivos orçamentais¹⁰⁵. Por sua vez, a Direção Geral das Autarquias Locais, em conformidade com o estabelecido no Decreto Regulamentar n.º6/2014, possui como algumas de suas atribuições (i) Assegurar os meios e os instrumentos necessários ao apoio e à cooperação técnica e financeira entre a administração central e a administração local autárquica e (ii) Acompanhar e monitorizar determinadas ações relativas a atividade financeira das autarquias locais. Cabe enfatizar que este tipo de controle é pensado para todas as entidades que façam uso de dinheiro público.

Podemos antecipar que o controle interno é peça fundamental para o êxito do controle externo. Ambos devem desempenhar atribuições complementares e não dissociadas, pois, o controlo interno é fundamental para que o controlo externo tenha eficácia, profundidade, relevância e utilidade¹⁰⁶.

O controle externo possui como característica principal a sua atuação de forma independente, quer dizer que ao contrário do que ocorre no controle interno, o órgão fiscalizador exerce sua função de forma separada e independente do órgão fiscalizado. Em Portugal, podemos dividir o controle externo em i) controle político e ii) controle financeiro e jurisdicional¹⁰⁷.

O controle político é realizado pela Assembleia da República cfr. Arts. 105 n.º 4, 107 e 162 da CRP. E o controle financeiro e jurisdicional realizado pelo Tribunal de Contas, que corresponde a uma estrutura inserida no poder judicial. O TC exerce a sua função jurisdicional através de dois tipos de competência, de acordo com o Art. 214 da CRP, (i) competência essencial: que se subdivide em poderes decisórios, poderes inspetivos e poderes consultivos e (ii) competência complementar: poderes relacionados ao próprio funcionamento interno do Tribunal de Contas¹⁰⁸.

A Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – Lei 98/97 estabelece as modalidades do controle financeiro do Tribunal de Contas, por meio da i) fiscalização orçamental: fiscaliza a execução do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social, podendo para tal solicitar a

¹⁰⁴ “A IGF”, acessado 13 de março de 2020, <https://www.igf.gov.pt/institucional1/apresentacao111/a-igf.aspx>.

¹⁰⁵ “Missão e Visão”, acessado 24 de março de 2020, <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Missao-e-Visao.aspx>.

¹⁰⁶ Paulo Nogueira da Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 2.ª ed (Vila Franca de Xira: Petrony Editora, 2017), 70.

¹⁰⁷ Cfr. Guilherme d’Oliveira Martins, “Um Tribunal de Contas Moderno”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*, vol. I (Coimbra: Almedina, 2013), 696.

¹⁰⁸ Cfr. Otero, *Direito Constitucional Português*, II:426–27.

quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias. (Arts. 36-43), ii) fiscalização prévia: possui enfoque nos atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa e dívida pública, ou seja, o Tribunal de Contas pode exercer o poder de recusa do visto caso a despesa não esteja em conformidade com às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. (Arts. 44-48), iii) fiscalização concomitante: ocorre através de auditorias em relação aos procedimentos e atos administrativos que impliquem a utilização do dinheiro público e fiscalização da atividade financeira exercida pela respetiva gerência, ou seja, controle da gestão económico-financeira de suas receitas e despesas (Art. 49) e iv) fiscalização sucessiva: verificação das contas do Estado, regiões autónomas, autarquias locais, institutos públicos e de segurança social. Avalia os respetivos sistemas de controlo interno e aprecia a legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão financeira. Em relação a dívida pública, a fiscalização sucessiva atua na observância dos limites de endividamento (art 50).

Outros artigos da LOPTC também merecem destaque, como exemplo, o Art. 41, nº3; Art. 54, nº3, alínea “i” e Art. 62, nº 3, alínea “c”. Estes artigos fundamentam a competência que o TC possui em formular recomendações. J.F.F. TAVARES¹⁰⁹, sintetiza que:

(...) uma recomendação do Tribunal de Contas é um acto externo de um Tribunal (do Tribunal de Contas) corolário do exercício da sua função de controlo, traduzindo a sua posição sobre determinados actos ou situações relativos à actividade financeira pública que carecem de medidas correctivas e para as quais se aponta um ou mais caminhos, tendo em vista a melhor prossecução do interesse público.

E GUILHERME d’ OLIVEIRA MARTINS, complementa:

A recomendação é, assim, um ato com efeitos externos, formulado pelo Tribunal de Contas (...), tendo em consideração melhorar o exercício da atividade financeira pública (...) se assemelha a um parecer; sendo um ato orientador, que vai para além do parecer, mas não consubstancia uma decisão, uma vez que não estatui nem ordena (...) não acatamento reiterado e não justificado pode conformar um juízo negativo com consequências sancionatórias¹¹⁰.

¹⁰⁹ José F. F. Tavares, “Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 730.

¹¹⁰ Guilherme d’Oliveira Martins, “Um Tribunal de Contas Moderno”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*, vol. I (Coimbra: Almedina, 2013), 535.

A LOPTC também estipula que o Tribunal de Contas é competente para fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras (Art. 1); reforça sua independência (Art. 7); afirma que os órgãos do controle interno estão sujeitos a um dever de colaboração (Art. 12); dispõe sobre a competência do Tribunal de Contas mediante a efetivação de responsabilidades financeiras (capítulo V).

A responsabilidade financeira tem como função garantir a boa gestão do dinheiro público, e se materializa através da punição de fato ilícito, seja ele por ação ou omissão, praticado por aqueles que devem concorrer para a disciplina dos dinheiros públicos¹¹¹. A própria Lei define a responsabilidade financeira em responsabilidade financeira reintegratória ou sancionatória.

A responsabilidade financeira reintegratória (Art. 59): o responsável deve repor as importâncias abrangidas pela infração (alcances, desvios de dinheiro ou valores públicos e pagamentos indevidos). Conforme decisões do TC, a) ocorre desvio de dinheiros públicos quando os pressupostos desta infração são os seguintes: (i) desaparecimento de dinheiros ou valores públicos; (ii) ação intencional do agente público que a eles tenha funcionalmente acesso; (iii)nexo causal entre a ação e o desaparecimento de dinheiros públicos. Uma coisa são despesas não justificadas, outra coisa são despesas não realizadas, sendo que só estas últimas relevam para efeito de desvio de dinheiros ou valores públicos (Processo nº 7 – JFR/2017, Sentença nº 7/2018 – 3º Secção) e b) o pagamento indevido ocorre ao não observar o regime legal de pagamento de despesas públicas, nos termos do qual só podem ser pagas despesas que sejam devidas e, conseqüentemente, ao dar ordem de pagamento de verba que excedia o montante exato da obrigação devida (Processo nº 5/2018 – JRF/3º Secção, Sentença nº 3/2019 – 3º Secção).

E responsabilidade financeira sancionatória (Art. 65): aplicação de multas nos casos estipulados por lei.

Podemos sintetizar que o Tribunal de Contas português equivale a um modelo misto, *com clara complementaridade entre as funções de auditoria e de julgamento de responsabilidades*¹¹². Sendo prevalente a sua função jurisdicional.

Para além do Tribunal de Contas português, a partir de 2011, foi criado o Conselho de Finanças Públicas. Entretanto, este órgão possui natureza e atribuições distintas do TC. O Conselho de Finanças Públicas é uma entidade administrativa independente, fiscaliza o cumprimento das regras orçamentais

¹¹¹ Eduardo Paz Ferreira, “Os Tribunais e o Controlo dos dinheiros públicos”, in *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2001), 168.

¹¹² Guilherme d’Oliveira Martins e José F. F. Tavares, “O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional portuguesa”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. V (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 705.

numéricas e programação orçamental e tem por missão orientar os efeitos orçamentais e financeiros no presente e no futuro das decisões políticas e de gestão no sector público¹¹³. E o TC como já referido, possui também natureza jurisdicional, e os *seus parâmetros de controlo são a Constituição e a lei, em ordem a garantir a justiça financeira*¹¹⁴.

3.2 Controle da atividade financeira no Brasil

Assim como em Portugal, a fiscalização da atividade financeira possui a seguinte estrutura: controle interno e controle externo. O controle interno é exercido de forma integrada pelos pelo sistema de controle que cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) deverá ter dentro da sua própria estrutura (arts. 74 e 75, CRFB/88), igualmente como ocorre em Portugal, conforme verificado no ponto acima.

Fundada em 2003, a Controladoria-Geral da União, através de sua Secretaria Federal de Controle Interno, exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, com auxílio de suas Unidades Regionais¹¹⁵. Dentre as competências da Controladoria-Geral da União, uma delas se caracteriza em exercer atividades de apoio ao controle externo, cfr. Art. 74 da CRFB/88¹¹⁶.

O controle externo é realizado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal atribui rol taxativo sobre a competência do TCU em relação a fiscalização (Art. 70 e 71, CRFB/88). O § único do artigo 70 amplia o alcance da fiscalização para “*pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária*”. A LRF também dispõe sobre a matéria em seu artigo 59. O âmbito de aplicação da fiscalização e controle por parte do Tribunal de Contas¹¹⁷ compreende todos os entes federados, nomeadamente, União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Art. 1 § 2º e 3º).

¹¹³ Cfr. “Missão e Atribuições | Conselho das Finanças Públicas”, acessado 18 de maio de 2020, <https://www.cfp.pt/pt/cfp/sobre-o-cfp/missao-e-atribuicoes>.

¹¹⁴ Costa, *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*, 132/133.

¹¹⁵ “Auditoria e Fiscalização”, A Controladoria-Geral da União, acessado 18 de maio de 2020, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/auditoria-e-fiscalizacao>.

¹¹⁶ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

¹¹⁷ Cada ente federativo, possui Tribunal de Contas de acordo com seu nível federado, como exemplo: Tribunal de Contas da União (federal), Tribunal de Contas do Estado (estadual) e Tribunal de Contas dos Municípios (municipal).

A CRFB/88 estipula em seu Art. 70 que a fiscalização se desdobra em cinco vertentes: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. De acordo com os ensinamentos de MARCUS ABRAHAM¹¹⁸ podemos classificar cada uma da seguinte forma:

- a) fiscalização contábil: que se faz através dos registros contábeis, dos balanços, da escrituração sintética, da análise e interpretação dos resultados económicos e financeiros;
- b) fiscalização financeira: visa a controlar a arrecadação das receitas e a realização das despesas;
- c) fiscalização orçamentária: que tem como objetivo mensurar o nível de concretização das previsões constantes na lei orçamentária;
- d) fiscalização operacional: visa ao controle das operações de crédito e de despesas que não constem da previsão orçamentária;
- e) fiscalização patrimonial: objetiva o controle da situação e das modificações dos bens móveis e imóveis que constituem o património público.

Quanto as suas modalidades, o controle também poderá ser prévio, concomitante ou subsequente (sucessivo), tal verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária ocorrem no âmbito do controle interno, conforme disposto no Art. 77, Lei nº 4320/64.

Em relação ao Tribunal de Contas, podemos elencar suas funções essenciais da seguinte forma: (i) função fiscalizadora, (ii) função consultiva, (iii) função judicante, (iv) função sancionadora, (v) função normativa e (vi) função ouvidoria¹¹⁹.

A função fiscalizadora é realizada através dos seguintes instrumentos: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento, cfr. Arts. 238-243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011).

A função consultiva se baseia na elaboração de pareceres sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e demais chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cfr. Art 1, incisos III e VII, Art. 1 § 2º e Art. 36 da Lei 8443/92 c/c Art. 71, CRFB/88.

A função judicante é realizada quando o Tribunal julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, cfr. Art 1, inciso I da Lei 8443/92 c/c Art. 71, inciso I, CRFB/88. Cumpre salientar que o julgamento realizado pelo TCU é apenas administrativo, uma vez que *os litígios*

¹¹⁸ Abraham, *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*.

¹¹⁹ De acordo com "O papel do Tribunal de Contas da União no exame das contas do Presidente da República", Jusbrasil, acessado 9 de abril de 2020, <https://marianarocharossetti.jusbrasil.com.br/artigos/335777848/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-no-exame-das-contas-do-presidente-da-republica>.

*examinados pelo TCU não operam coisa julgada, podendo ser revistos e reapreciados pelo Poder Judiciário*¹²⁰.

A função sancionadora se baseia na execução das sanções previstas nos Arts. 56 a 61 da Lei 8.443/92, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (Art. 71, inciso VIII, CRFB/88). Dentre as sanções previstas, podemos citar a aplicação de multas (responsabilidade financeira sancionatória) e a inabilitação para exercício do cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública caso a infração cometida seja considerada grave. Como também, pode o TCU fixar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao cumprimento da lei, nos casos de ilegalidade, e sustar a execução do ato impugnado, cfr. Art. 71, incisos IX e X, CRFB/88.

De acordo com algumas decisões do TCU, i) Os atos de gestão avaliados pelo TCU são de exclusiva responsabilidade daqueles que os praticam, por eles respondendo pessoalmente os gestores. Como regra geral, são as pessoas físicas que devem responder ao Tribunal, e não os entes jurídicos (AC 2073/2012 – 1º Câmara; Processo: 011.911/2002-8); ii) Não cabe a aplicação de multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992 a entidade privada contratada pela Administração Pública (AC 2861/2018 – Plenário; Processo: 002.588/2009-0); iii) A multa decorrente de grave infração a norma legal ou regulamentar (Art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992) é inaplicável a pessoa jurídica, uma vez que essa pena requer análise da conduta do agente que praticou o ato tido como irregular. (AC 491/2017 – Plenário, Processo: 002.588/2009-0; AC 702/2016 – Plenário, Processo: 006.614/2013-2; AC 2726/2015 – Plenário, Processo: 018.128/2010-6); iv) Somente é cabível aplicação de multa a pessoa jurídica quando verificada ocorrência de débito, Art. 57 da Lei 8.443/1992 (AC 491/2017 – Plenário; Processo: 002.588/2009-0); v) A multa prevista no Art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92 não é aplicável a empresas e a terceiros que fraudam certame licitatório, destinando-se aos gestores de recursos públicos (AC 2510/2014 – 1º Câmara, Processo: 032.432/2011-9; AC 1975/2013 – Plenário, Processo: 029.026/2011-3).

A função normativa, o Tribunal pode expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, cfr. Art 3 da Lei 8443/92.

E em função de ouvidoria, concerne ao TCU ser o responsável de receber e apurar as denúncias que Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possa oferecer para informar e

¹²⁰ Flávio Rubinstein, *Boa-Fé objetiva no Direito Financeiro e Tributário*, Doutrina Tributária, III (São Paulo: Quartier Latin, 2010), 130.

denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, cfr. Arts. 1, XVI e 53 a 55 da Lei 8443/92.

O Tribunal de Contas no Brasil é caracterizado como órgão administrativo, pois, não configura no rol de órgãos do Poder Judiciário¹²¹, como também não integra o Poder Executivo¹²², *também não é válido o questionamento de que a organização Tribunal de Contas, por constar como órgão auxiliar do Poder Legislativo, seja subordinado a este*¹²³.

No entanto, para além do controle financeiro realizado pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas, a CRFB/88 em caráter excepcional e de forma temporária, estipula hipótese de intervenção financeira de um ente federativo sobre outro. O inciso V, Art. 34 do texto constitucional prevê que:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

Em razão do princípio da simetria constitucional, estipula os incisos I a III do Art. 35 do texto constitucional que:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

Ou seja, a Constituição Federal abrange o âmbito do controle e da fiscalização financeira para o Poder Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas) e Executivo (União, Estados/DF e Municípios).

¹²¹ Art. 92, CRFB/88: São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004); II - o Superior Tribunal de Justiça; II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 92, de 2016) III - os Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais; IV - os Tribunais e Juizes do Trabalho; V - os Tribunais e Juizes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juizes Militares; VII - os Tribunais e Juizes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

¹²² Art. 76, CFBR/88: O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

¹²³ Pedro Reinaldo Feiten, *Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul a Portugal* (Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017), 37.

3.3 O controle em tempos de crise

Como visto no tópico acima, ambos ordenamentos jurídicos possuem amplo sistema de controle da atividade financeira dos entes públicos.

Porém, apesar dos sistemas de controle interno e externo, e dos mecanismos de responsabilização financeira, não foram capazes de evitar a crise financeira das finanças públicas.

Vimos que o Tribunal de Contas possui ampla importância na administração financeira pública e é considerado órgão vital para que o dinheiro público seja utilizado de forma correta, tendo somente como intuito a prossecução do interesse público e não do interesse particular. Assim, podemos afirmar que sua função dentro de qualquer ordenamento jurídico não pode ser subvalorizado.

Dessa forma, é necessário que haja não apenas a uma reconfiguração legislativa no Tribunal de Contas, mas também a uma reconfiguração constitucional de forma a reforçar seus poderes de atuação e controle. Para além das reconfigurações legislativa e constitucional, deve ser observado que o Tribunal de Contas deve integrar uma rede de prestação de contas. Esta rede deve integrar o Tribunal de Contas e as demais instituições nacionais de controle político e financeiro, devendo se estender também as entidades privadas que envolvem a afetação e a gestão de recursos públicos¹²⁴.

Como já mencionado, entendemos que o Tribunal de Contas e os demais órgãos de controle são primordiais para a justiça financeira e o bom uso do dinheiro público, porém nem sempre este objetivo será alcançado. Sendo certo que ocorrem falhas nos mecanismos de controle e que por vezes as respostas para os problemas financeiros atuais e possivelmente para os futuros não são absolutamente eficazes, a crise financeira se instala. Como reagir quando as finanças públicas entram em colapso e consequentemente os entes públicos se tornam excessivamente endividados? Como é previsto pela legislação essa possibilidade, no próximo capítulo analisaremos as possibilidades de recuperação financeira dos entes públicos no ordenamento jurídico brasileiro e português, como também a forma que os mecanismos de controle já estudados influenciam para a eficácia de seus instrumentos de recuperação previstos pela legislação de cada país.

¹²⁴ Jónatas E. M. Machado e Paulo Nogueira da Costa, "O Tribunal de Contas como guardião da Constituição? A relevância constitucional do controle financeiro externo em tempos de crise", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II (Coimbra: Coimbra Editora, 2012), 161.

CAPÍTULO III

RECUPERAÇÃO FINANCEIRA

1. Recuperação Financeira dos entes públicos no Brasil e em Portugal

Como anteriormente mencionado, teoricamente, os entes públicos não são passíveis de sofrer insolvência, não existe previsão legal para tal. Porém, na prática, em diversas situações os entes públicos “decretam falência” em razão da crise financeira que o atinge. Nas hipóteses em que se encontram em níveis alarmantes de desequilíbrio, a recuperação financeira demonstra ser um mecanismo possível a ser utilizado, podendo ser comparada de forma grosseira a recuperação judicial das empresas privadas. Dessa forma, resta verificar como os ordenamentos jurídicos brasileiro e português desempenham esse instrumento quando necessário.

2. Recuperação Financeira dos entes públicos no Brasil

Conforme demonstrado no capítulo anterior, no Brasil, o poder não é centralizado no Estado Federal, cada ente federativo possui autogoverno, autoadministração e normatização própria. Veremos a seguir as legislações que incidem sobre endividamento e os mecanismos de recuperação financeira atribuídos aos entes da Federação.

2.1 Possibilidade de refinanciamento da dívida

Antes de prosseguir no mecanismo de recuperação financeira atualmente vigente no ordenamento brasileiro, cabe nos aprofundarmos, de forma breve, na possibilidade de refinanciamento das dívidas.

Em razão da forma de Estado (Federação) adotada pelo Brasil, os entes subnacionais possuem competência político-administrativas, legislativas e tributárias. Compreende em suas competências recorrer a empréstimos como fonte de receita, através de financiamentos externos e internos. A falta de controle a esta fonte de receita desencadeou o endividamento elevado, resultando na impossibilidade destes entes retornar à situação de equilíbrio financeiro por conta própria.

Em razão desta circunstância, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de renegociação das dívidas dos Estados. Em 1997, com a promulgação da Lei nº 9.496, a solução disposta foi de federalizar as dívidas dos entes federativos estaduais, em especial a dívida mobiliária, ou seja, a União assumiu a dívida dos Estados/DF e criou um sistema de refinanciamento destes valores em 30 anos, *mediante um acordo que envolvia, além dos repagamentos ajustados, a adoção*

*de determinadas políticas públicas, com ênfase na redução do déficit público, privatização de empresas e concessões de serviços públicos à iniciativa privada.*¹²⁵

As condições estipuladas para o refinanciamento da dívida eram atrativas na altura de sua publicação, por isso teve forte adesão por parte dos Estados. Entretanto, em pouco tempo as condições estipuladas sobrecarregaram as finanças destes entes, se tornando difícil cumprir as obrigações de pagamento contraídas, que gerou por consequência *uma elevação descabida do saldo devedor*¹²⁶, dessa forma, foi necessário *renegociar a renegociação*¹²⁷.

O objetivo proposto pela Lei nº 9.496/1997 não foi alcançado, pois, mesmo com a renegociação das dívidas dos Estados, foi constatado crescimento da dívida total. De acordo com ADOLFO SACHSIDA¹²⁸, existem três possibilidades para justificar tais eventos:

(...) estados podem estar aproveitando sua melhor situação para realizarem novas dívidas; ou estados podem estar aumentando seus gastos apostando em futuras renegociações da dívida; ou, ainda, que exista uma forte rigidez na estrutura de gastos não financeiros dos estados, que impede a contenção da dívida (...), ou seja, a possibilidade de renegociar dívidas teve como consequência a alteração do comportamento do estado (...), isso indica que o problema dos estados era de origem estrutural e não financeira. Desse modo, a renegociação das dívidas apenas postergou (e possivelmente aumentou) o custo do ajuste pelos quais os estados devem passar.

A Lei Complementar nº 156/2016 foi sancionada para estabelecer o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, e permitiu o alongamento da dívida por mais 20 anos. Esta lei complementar previu o alongamento de dívidas das unidades da Federação com a União, a renegociação de operações de crédito com recursos do BNDES, bem como o fortalecimento e a adesão ao Novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), previsto na Lei nº 9.496/97, apenas três Estados não aderiram ao novo programa de apoio, nomeadamente, Distrito Federal, Amazonas e Roraima¹²⁹. O novo PAF não engloba a possibilidade de refinanciamento das dívidas dos Municípios.

¹²⁵ Luís Roberto Barroso, "A Derrota da Federação: o Colapso Financeiro dos Estados e Municípios", in *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas* (Rio de Janeiro: Forense, 2006), 397–406.

¹²⁶ "Estados e municípios aumentam a pressão para mudar os termos dos contratos dos quase R\$ 500 bilhões em dívidas que têm com a União", acessado 28 de junho de 2020, <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>.

¹²⁷ Cfr. Gustavo Maia Gomes, "Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional", in *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas* (Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013), 107.

¹²⁸ Adolfo Sachsida, "A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Renegociação de Dívidas Estaduais e a Disciplina de Mercado", *Boletim Regional, Urbano e Ambiental - Artigos*, 2009, 20, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5491>.

¹²⁹ "Veja o balanço dos Estados que aderiram à renegociação de dívida com União e BNDES - <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/patrimonio-liquido-da-uniao-fica-negativo-em-r-2-416-trilhoes-em-2018-STN>", acessado 28 de junho de 2020, <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>.

Como resposta aos planos de refinanciamento das dívidas, foram implementadas a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Distrito Federal, de acordo com análise a seguir.

2.2 Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada em maio de 2000 e possui como pilar a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF foi inovadora, pois, sua aplicação engloba todos entes federados e todos os gestores de recursos públicos.

Suas diretrizes envolvem principalmente o planejamento, transparência e equilíbrio da gestão fiscal, materializado por meio do controle das receitas, despesas e principalmente do endividamento dos entes públicos, matéria esta que é destaque no texto da lei. Ou seja, a LRF veio para limitar, equilibrar e ser instrumento de controle das contas públicas.

2.2.1. Limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Neste tópico vamos estudar as principais diretrizes sobre a imposição de limites pela LRF. Dentre eles, vamos direcionar o nosso estudo sobre as limitações correspondentes as despesas públicas, dívida pública, operação de crédito e endividamento.

Sobre a despesa pública:

- Limite para aumento da despesa pública: a criação, expansão ou aperfeiçoamento que acarrete em aumento da despesa deve ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, cfr. Art. 16, inciso I, da LRF.
- Limite para despesas obrigatórias de caráter continuado: As despesas obrigatórias, execução por um período superior a dois exercícios, não podem ser criadas sem demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, cfr. Art. 17, § 1º, da LRF.
- Limite da Despesas com Pessoal: a lei fixa limites para a Despesa total com Pessoal em conformidade com a receita corrente líquida para cada ente da Federação (União, Estados e Municípios), cfr. Art. 19, incisos I a III, da LRF.
- Limite sobre aumento das Despesas com Pessoal: É considerado nulo ato que aumente a despesa com pessoal se este for expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato, ou seja, controle da despesa em ano de eleição, cfr. Art.21, parágrafo único, da LRF.

- Limite da Despesa com Seguridade Social: não pode ser criado, majorado ou estendido nenhum benefício (benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social) sem a indicação de fonte do seu custeio total, cfr. Art. 24, da LRF.

Sobre dívida pública, operações de crédito e endividamento:

- Conforme já antecipado no ponto “1.1.2.1 Dívida pública, défices excessivos e limites do endividamento” deste trabalho, a LRF em seu Art. 29, incisos I a IV, define os conceitos de dívida pública consolidada ou fundada, dívida pública mobiliária, operação de crédito e concessão de garantias.
- Limites para o endividamento público: Cfr. Art 30 da LRF, O Presidente da República submeterá ao i) Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios e ii) Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal e demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.
- Os limites das dívidas serão fixados em percentual da Receita Corrente Líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação, constituindo, para cada um deles, limites máximos, cfr. Art. 30, § 3º, da LRF.
- Operações de crédito: Conhecida como a Regra de Ouro, o Art. 32, §3º, inciso I e II, da LRF, estipula que a cada exercício financeiro as operações de crédito ficam limitadas ao total das despesas de capital. Ou seja, sua destinação será sobre gastos com investimentos¹³⁰

2.2.2. Sanções estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

As sanções aplicadas para punir a irresponsabilidade fiscal podem ser entendidas em dois âmbitos de aplicação: i) sanções institucionais e ii) sanções pessoais.

Conforme dispõe MARCUS ABRAHAM¹³¹, podemos conceituar as sanções institucionais e pessoais da seguinte forma:

As sanções institucionais são de natureza financeira e atingem o próprio ente federativo, órgão ou poder que descumprir uma regra que lhe foi imposta em matéria financeira. Essas punições consistem em três tipos: 1) suspensão de transferências voluntárias (exceto para a saúde, assistência social e educação); 2) suspensão de contratação de operações

¹³⁰ Para mais sobre a “Regra de Ouro” José Mauricio Conti, “Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018”, Consultor Jurídico, acessado 17 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2018-fev-06/contas-vista-recuperar-financas-publicas-frangalhos-desafio-2018>.

¹³¹ Marcus Abraham, “Sanções contra a irresponsabilidade fiscal”, *GEN Jurídico* (blog), 2 de maio de 2017, <http://genjuridico.com.br/2017/05/02/sancoes-contra-irresponsabilidade-fiscal/>.

de crédito; 3) suspensão de obtenção de garantias. (...) Já as sanções pessoais, como o próprio nome indica, são aplicáveis diretamente à pessoa do agente público que violar a legislação fiscal.

A seguir, vamos exemplificar as sanções institucionais e pessoais dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e quando necessário, nas demais legislações vigentes.

Sanções institucionais:

- Art. 22, § único, da LRF: Se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite, são vedados ao Poder ou órgão que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do Art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do Art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.
- Art. 23, § 3º, da LRF: O Poder ou órgão que em 1999 estava acima dos limites estipulados pelos Arts. 19 e 20, deverão enquadrar-se nos referidos limites em até dois anos, assim como o Poder ou órgão que ultrapassar os limites definidos no Art. 20, sem prejuízo das medidas previstas no Art. 22, terá o percentual excedente ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, caso contrário o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.
- Art. 31, § 1º e 2º, da LRF: Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite, o ente ficará proibido de realizar operação de crédito e ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado enquanto permanecer o excesso.
- Art. 40 § 9º e 10º, da LRF: O ente da Federação que tiver sua dívida honrada pela União ou Estados, ficará com suspensão de novos financiamentos até que liquide a sua dívida mencionada assim como haverá o condicionamento de transferências constitucionais ao ressarcimento do pagamento.

- Art. 51 § 2º, da LRF: o ente da Federação que deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, cfr. Disposto nos Arts. 54 e 55, da LRF, ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Sanções pessoais:

- O artigo 73 da LRF estipula determinadas leis que são competentes para punir as infrações dispostas pela própria LRF.
- Sanções de natureza política, administrativa e cível: previstas no Art. 12, incisos I a IV, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade administrativa), que podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, nomeadamente, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao património, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, pagamento de multa civil, suspensão dos direitos políticos que pode variar de três a dez anos. Como também, a sanção prevista no Art. 5, inciso I e § 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000, multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal, esta infração será processada e julgada pelo Tribunal de Contas
- Sanções natureza penal: previstas nos Arts. 359-A a Art. 359-H do Código Penal, classificados como crimes contra as Finanças Públicas.
- Sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/1967, dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, nomeadamente, pena de reclusão ou detenção e a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao património público ou particular. Assim como a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República, e possui como sanção ena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

2.2.3. 20 anos após promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal

Como mencionado acima, a LRF foi um marco para o ordenamento jurídico brasileiro, a capacidade de limitar os gastos, endividamento e a própria arrecadação dos entes públicos em todos os seus níveis federativos é algo a se admirar. A busca pela solução do equilíbrio das finanças públicas fez que esta lei complementar ganhasse notoriedade.

Porém, determinados aspetos desta lei, passados os 20 anos de sua promulgação, merecem atenção, nomeadamente:

- Limite de endividamento, limite de operações de crédito e limite de despesa com pessoal, desde sua promulgação, não houve alteração no texto da lei.
- Criação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto em seu Art. 67, porém ainda não foi regulamentado por falta de aprovação de lei ordinária para dispor sobre a composição e forma de funcionamento.
- Limite para a dívida consolidada e mobiliária federal, previsto em seu Art. 30, incisos I e II, porém ainda não regulamentado.

Dos aspetos citados acima, a dívida pública federal merece maior atenção. Após 20 anos da LRF, somente os Estados e Municípios possuem limitação de dívida¹³². O artigo 30 da referida lei dispõe que o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do Art. 52 da Constituição (...)

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do Art. 48 da Constituição (...)

Da proposta sobre os limites globais referente a dívida consolidada aos Estados, DF e Municípios resultou a Resolução do Senado Federal 40/2001. E a proposta referente ao limite da dívida consolidada da União, até a presente data não foi nem ao menos apreciada. O projeto de lei para limitar a dívida mobiliária federal, enviado pelo presidente da República à Câmara dos Deputados no mesmo ano da promulgação da lei, foi arquivado no Senado em 2014 e, portanto, sequer tramita atualmente no Congresso¹³³.

O limite da dívida pública federal permanece estagnado no ano 2000. Sendo certo que esta inatividade por parte dos legisladores contribui para efeitos financeiros e fiscais gravíssimos, há uma necessidade para que este limite seja estabelecido. Para AFONSO, esta situação se configura em uma omissão legislativa e deve ser impetrada uma Ação de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), na forma do artigo 103, parágrafo 2º da Constituição e do artigo 12-H, da Lei 9.868/99¹³⁴. SCAFF

¹³² Cfr. Resolução do Senado Federal 40/2001

¹³³ Éliada Graziane Pinto, José Roberto Afonso, e Lais Khaled Porto, "É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal", Consultor Jurídico, acessado 17 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>.

¹³⁴ Pinto, Afonso, e Porto.

concorda que uma possível solução é de judicializar essa questão, através de uma através de uma ADO, por meio de Procuradoria-Geral da República, pois, no caso da dívida pública consolidada e mobiliária federal, a mora está instalada e o STF deve ser instado a determinar que o Poder Legislativo legisle¹³⁵.

Sobre os dispositivos da LRF merecem aperfeiçoamento, MARCUS ABRAHAM¹³⁶ disciplina:

- a) forma de contabilização de despesas de pessoal, especialmente no que se refere à possibilidade ou não de dedução (para não atingir os limites fixados na lei) dos valores pagos aos terceirizados, aos aposentados e despesas tributárias que incidem nos pagamentos de pessoal (IR e Contribuições); b) definição objetiva das despesas (sobretudo em relação às despesas correntes) que podem ser financiadas com o uso de receitas variáveis como os royalties; c) fixação das despesas que devem ser necessariamente quitadas dentro do mesmo mandato, em reforço à vedação prevista no Art. 42 (do uso de “restos a pagar”); e d) especificação dos limites de empenho que devem ser obrigatoriamente cumpridos por todos os poderes de cada ente.

Em seu período de vigência, a LRF sofreu algumas propostas de mudanças, dentre as mais recentes podemos citar: i) PEC 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo, onde cria o Conselho de Gestão Fiscal (anteriormente citado nesse tópico) e outro dispositivo da referida PEC trata da vinculação da interpretação do TCU em relação a todas as leis complementares que possuam cunho fiscal, ou seja, neste cenário os Tribunais de Contas estaduais e municipais deverão seguir as orientações do TCU e ii) Projeto de Lei Complementar (PLP) 101/20, conhecido como Plano Mansueto, obriga que a despesa com inativos e pensionistas façam parte do cálculo da Despesa com Pessoal.

Entretanto, ao longo do seu período de vigência, somado a normas que ainda não foram regulamentadas ou que merecem certo aperfeiçoamento, houve a ocorrência de significativo descumprimento de normas da LRF em todas as esferas do governo e por consequência o desencadeamento do endividamento em excesso. Assim, restou necessário uma solução para os problemas que surgiram ao longo dos anos, uma das formas de apelo se traduz na Lei Complementar 159/2017, que será analisada abaixo.

¹³⁵ Fernando Facury Scaff, “Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações”, Consultor Jurídico, acessado 17 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocar-novas-geracoes>.

¹³⁶ Marcus Abraham, “Os 20 anos da LRF: o passado, o presente e o futuro”, JOTA Info, 7 de maio de 2020, <https://www.jota.info/opiniao-analise/colunas/coluna-fiscal/os-20-anos-da-lrf-o-passado-o-presente-e-o-futuro-07052020>.

2.3 Regime de Recuperação Fiscal – LC 159/2017

A LC 159/2017 institui o Regime de Recuperação Fiscal – RRF, para os Estados e Distrito Federal. O advento desta Lei complementar tem por base ser instrumento de disciplina fiscal para os entes públicos estaduais que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro e almejem retornar a ter atividade financeira equilibrada. O RRF acrescenta medidas emergenciais e extraordinárias que não são encontradas na LRF, uma vez que, esta lei apenas possui medidas preventivas. Então, o RRF é suscitado para situações consideradas financeiramente graves.

A LC 159/2017 contém apenas 18 artigos, vamos analisar seus pontos de destaque.

Em seu artigo 1º podemos verificar que o RRF será aplicado apenas no âmbito estadual dos entes federados, ou seja, apenas para os 26 Estados e Distrito Federal. A União e os Municípios não são abrangidos, estes seguem as orientações da LRF.

Os Estados e DF implementam o RRF como medida emergencial com intuito de corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas. O Estado que optar por aderir ao RRF protocolará o pedido de adesão no Ministério da Fazenda por meio da apresentação do Plano de Recuperação¹³⁷, que será formado por lei ou por conjunto de leis elaboradas pelo próprio Estado como também o por diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e pelo detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção, cf, disposto no Art. 2º da LC 159/2017.

Nota-se no Art. 2 que o RRF é facultativo, possui caráter voluntário de adesão¹³⁸. Não há a obrigatoriedade para nenhum Estado o aderir e todas suas normas são elaboradas pelo próprio ente. A LC 159/2017 também não define qual o critério de avaliação de “diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro”.

O artigo 2º em seu § 1º estipula através de seus sete incisos, quais são as medidas que devem contar no Plano de Recuperação, cabe enfatizar neste momento algumas delas: i) a autorização de privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento para quitar os passivos que o ente público possui; ii) a redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas instituídos por lei estadual ou distrital e iii) revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta para suprimir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União.

¹³⁷ Cfr. Disposto no Art. 4º § 5º, LC 159/2017, caso o Ministério da Fazenda entenda que as exigências definidas tenham sido atendidas, emitirá pronunciamento favorável ao Plano de Recuperação e recomendará ao Presidente da República a homologação do Regime de Recuperação Fiscal.

¹³⁸ Tendo em consideração o princípio do pacto federativo, art. 18 e 60 § 4º da CRFB/88, o ente federado deve possuir autonomia para escolher se deseja ou não se submeter a um regime de recuperação, da mesma forma que um ente federado não pode obrigar outro a participar, pois, são independentes, se encontram no mesmo plano hierárquico.

Ao aderir ao RRF, o Estado deverá criar Conselho de Supervisão especialmente para este fim. Sua composição constará com três membros titulares com experiência profissional conhecimento técnico nas áreas de gestão de finanças públicas, recuperação judicial de empresas, gestão financeira ou recuperação fiscal de entes públicos, cfr. Art. 6 da LC 159/2017. Dentre suas principais atribuições, podemos citar: monitorar o cumprimento do Plano de Recuperação, apresentar relatório sobre a sua execução e sobre a evolução da situação financeira do Estado, acompanhar as contas do Estado e notificar as autoridades competentes nas hipóteses de indícios de irregularidades pelo Plano de Recuperação.

Sobre o seu prazo de vigência, o Plano de Recuperação terá como limite 36 meses, admitida uma prorrogação, de acordo com o que for fixado na lei que o instituir, cfr. Art. 2 § 2º, LC 159/2017.

2.3.1. Requisitos para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal

O artigo 3º dispõe sobre os três requisitos, que devem ser cumulativos, para o Estado ser considerado habilitado a aderir ao RRF. São essas as condições a serem observadas:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do Art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do Art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Podemos fazer análise que nas três hipóteses acima, o ente público estadual possui elevadíssima discrepância de valores entre seu passivo e ativo, principalmente nas situações de Despesa com Pessoal e o valor total de sua dívida consolidada. Ou seja, possui valores notáveis ao comparar a totalidade de suas despesas e com a totalidade de suas receitas disponíveis. O legislador institui que o RRF deve ser aplicado apenas aos Estados em situação de desequilíbrio financeiro grave, podemos afirmar que este cenário se configura quando são encontrados nas finanças dos Estados, as 3 condições para habilitação do RRF, ou seja, quando a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a Dívida Consolidada ao final do último exercício; quando o somatório das suas

despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e quando o valor total de obrigações é superior ao valor das disponibilidades de caixa¹³⁹. Os Estados que não possuam os três indicadores cumulativos não estão habilitados a aderir ao RRF. Até o momento não há regime de recuperação para Estados que possuam um ou dois dos indicadores acima citados.

2.3.2. Vedações e Prerrogativas do Regime de Recuperação Fiscal

O artigo 8 da LC 159/2017 elenca as vedações que são impostas aos Estados que optem por aderir a RRF enquanto o regime estiver vigente, nomeadamente:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, (...);

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

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

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

VIII - a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou de outro que vier a substituí-lo, ou da variação anual da receita corrente líquida apurada na forma do inciso IV do caput do Art. 2º da LRF, o que for menor;

IX - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, ressalvados os concedidos nos termos da alínea “g” do inciso XII do § 2º do Art. 155 da Constituição Federal;

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação no trânsito e outras de demonstrada utilidade pública;

¹³⁹ “Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/#perguntas-frequentes>.

XI - a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil, ressalvados: a) aqueles necessários para a efetiva recuperação fiscal; b) as renovações de instrumentos já vigentes no momento da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; c) aqueles decorrentes de parcerias com organizações sociais e que impliquem redução de despesa, comprovada pelo Conselho de Supervisão de que trata o Art. 6º; d) aqueles destinados a serviços essenciais, a situações emergenciais, a atividades de assistência social relativas a ações voltadas para pessoas com deficiência, idosos e mulheres jovens em situação de risco e, suplementarmente, ao cumprimento de limites constitucionais;

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo Art. 11.

Cabe frisar que as vedações se aplicam a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado, cfr. parágrafo único do Art. 8, LC 159/2017.

Ou seja, o RRF veda despesas que ao entendimento do legislador não são necessárias enquanto o Estado estiver em situação de desequilíbrio financeiro grave, ou seja, são despesas que tornam-se secundárias, deixam de ter prioridade em razão do momento financeiro que o ente público estadual está a passar.

O RRF inibe o aumento de Despesas com Pessoal já existentes, como exemplo, pagamento de funcionários, auxílios, bônus e também possíveis futuros gastos com Pessoal, como exemplo, despesa com a criação de novos cargos, realização de concursos públicos, e conseqüentemente salários. Assim como limita os gastos com publicidades de áreas consideradas não tão relevantes e as hipóteses de renúncias de receitas e transferências de recursos.

De acordo com § 2º do Art. 3, LC 159/2017, há hipótese de vedação a homologação do RRF ao Estado cujo governador já tenha requerido a adesão ao Regime durante o seu mandato, mas o teve extinto em decorrência de não cumprimento do Plano de Recuperação.

Em contrapartida as vedações estipuladas, o RRF destina o quinto capítulo de sua legislação para as prerrogativas concedidas aos Estados aderentes.

O Art. 9 estipula que a União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Ou seja, este dispositivo incide nos contratos de renegociamento das dívidas entre Estados e a União, previstos

na Lei nº 9496/1997 e LC nº 156/2016. A prioridade de pagamento a União será em relação aos juros contratuais, sendo o restante destinado à amortização do principal da dívida, cfr. Art. 9, § 9º.

E o Art. 10, prevê possibilidade de flexibilização de determinadas normas da LRF, ao suspender a aplicação dos Arts. i) Art. 23¹⁴⁰, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º; ii) alíneas “a” e “c” do inciso IV do § 1º do Art. 25¹⁴², ressalvada a observância ao disposto no § 3º do Art. 195 da Constituição Federal e iii) Art. 31¹⁴³. Como também, determinados financiamentos serão autorizados, apenas para a melhoria do equilíbrio financeiro, cfr. disposto nos incisos I a VII do Art. 11 da LC 159/2017.

2.3.3. Encerramento e Extinção do Regime de Recuperação Fiscal

Por fim, vamos verificar quais são as hipóteses em que o RRF é considerado extinto ou encerrado.

De acordo o Art. 12 da LC 159/2017, o RRF será encerrado quando:

- i) As metas estabelecidas no Plano de Recuperação forem atingidas; ou
- ii) A vigência do Plano de Recuperação terminar.

A LC 159/2017 não se manifesta sobre as consequências do prazo de vigência terminar e as metas estabelecidas no Plano de Recuperação não terem sido atingidas em sua totalidade. Entretanto, o Conselho de Supervisão deverá apurar os desvios de execução do Plano de Recuperação e recomendar as alterações necessárias para que o Estado chegue ao final do Regime com as finanças equilibradas¹⁴⁴.

De acordo com o Art. 13 da LC 159/2017, são causas para a extinção do RRF, o descumprimento das seguintes disposições pelo ente público estadual:

- i) descumprimento das vedações estabelecidas no Art. 8 da LC 159/2017;
- ii) descumprimento das medidas a serem impostas no Plano de Recuperação, nomeadamente: a proibição de realizar saques em contas de depósitos judiciais, ressalvados aqueles permitidos pela Lei Complementar no 151, de 5 agosto de 2015,

¹⁴⁰ Art. 23, LRF: Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no Art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no Art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes (...) § 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias.

¹⁴¹ O § único do Art. 10 estipula que os Estados que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, o prazo previsto no caput do art. 23 da LRF, será o mesmo pactuado para o Plano de Recuperação.

¹⁴² Art. 25 § 1º, LRF: São exigências para a realização de transferência voluntária (...): IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; (...) c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal c/c Art. 195 § 3º, CRFB/88: A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social (...) não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

¹⁴³ Art. 31, LRF: Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respetivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

¹⁴⁴ “Perguntas Frequentes do Regime de Recuperação Fiscal – Tesouro Transparente”, acessado 15 de junho de 2020,

<https://www.tesourotransparente.gov.br/paginas-complementares/regime-de-recuperacao-fiscal/perguntas-frequentes-do-regime-de-recuperacao-fiscal>.

enquanto não houver a recomposição do saldo mínimo do fundo de reserva, de modo a assegurar o exato cumprimento do disposto na referida Lei Complementar e a autorização para realizar leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento;

- iii) descumprimento da condição necessária a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discuta a dívida ou o contrato citado no Art. 9º da LC 159/2017.

2.3.4. 3 anos após promulgação da LC 159/2017

Vamos analisar o caminho que o RRF seguiu na ordem financeira dos entes públicos estaduais após três anos que a LC 159/2017 foi promulgada.

Desde sua promulgação, apenas o Estado do Rio de Janeiro teve homologado seu pedido de aderir ao RRF¹⁴⁵. E os Estados de Minas Gerais¹⁴⁶, Goiás¹⁴⁷ e Rio Grande do Sul¹⁴⁸ estão em processo de adesão ao referido regime, ou seja, cumprem os três requisitos para habilitação ao RRF cfr. disposto no Art. 3 da LC 159/2017 (já mencionado no tópico “2.2.1. Requisitos para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal” deste trabalho).

O Tesouro Nacional monitora os Estados e os três requisitos necessários para habilitação ao RRF com intuito de apurar quais entes públicos estaduais podem ser qualificados como habilitados a aderir ao RRF.

De acordo com a atual planilha de monitoramento, verificamos que além dos Estados citados acima, também o Estado de Alagoas, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins, Mato Grosso, Pernambuco, Sergipe e Distrito Federal possuem pelo menos um ou dois dos indicadores necessários, entretanto, para aderir ao RRF necessitam possuir os três indicadores cumulativamente¹⁴⁹.

Quanto a sua recetividade por parte da doutrina, KIYOSHI HARADA dispõe que *trata-se de uma lei que flexibiliza a aplicação dos dispositivos da LRF e que o afrouxamento de sua aplicação poderá conduzir a resultados não previstos pelo legislador*¹⁵⁰, MAURÍCIO CONTI analisa que o RRF pode ser considerado como instrumento importante de concretização de disciplina fiscal, uma vez que *obriga o gestor a tomar medidas impopulares que não teria condições de fazer em outras circunstâncias, como*

¹⁴⁵ “Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro — Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>.

¹⁴⁶ “Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Minas Gerais - 2019 — Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/2019/30>.

¹⁴⁷ “Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás - 2019 — Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-goias/2019/30>.

¹⁴⁸ “Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul — Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-grande-do-sul/2019/30>.

¹⁴⁹ “Planilha de monitoramento de indicadores do RRF - 2019 — Tesouro Transparente”, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/planilha-de-monitoramento-de-indicadores-do-rrf/2019/114>.

¹⁵⁰ Kiyoshi Harada, *Direito Financeiro e Tributário*, 28 (epub) (São Paulo: Atlas, 2019), https://ler-online.saraiva.com.br/reader_saraiva/#.

*umentar tributos, cortar gastos, reduzir benefícios fiscais e outras medidas de arrocho financeiro que dificilmente são tomadas “voluntariamente”¹⁵¹ e o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio, relator da Ação Cível Originária (ACO) 2755/2015/RS, entende que o RRF é uma opção de *fólego financeiro para a manutenção dos serviços essenciais e para o pagamento dos servidores públicos* e que o Estado que está em vias de aderir ao regime não deve sofrer *medidas punitivas da União justamente por reconhecer o agravamento da condição financeira deste último*¹⁵².*

O RRF vem sofrendo duras críticas em relação a dois pontos que constam na LC 159/2017, nomeadamente, a autorização de privatização de empresas estatais¹⁵³¹⁵⁴¹⁵⁵; realização de concurso público¹⁵⁶; renúncia fiscal com créditos outorgados e revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais da administração pública direta¹⁵⁷.

A LC 159/2017 também já foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5789) no Supremo Tribunal Federal contra determinados dispositivos da Lei Complementar, com fundamento que a norma atacada contraria a Constituição Federal ao ferir o princípio federativo (artigo 1º) e o princípio da autonomia dos entes federados (artigos 18, 25 e 32), além de violar o princípio da inafastabilidade da apreciação, pelo Poder Judiciário, de lesão ou ameaça de direito e fere a unicidade de jurisdição (artigo 5º, inciso XXXV). Para o autor da ADI 5789, os dispositivos em questão “vai na contramão dos fundamentos básicos que consubstanciam o regime federativo, pois exigem, dos estados e Distrito Federal, que abdicuem de sua autonomia política e da competência que lhes foi outorgada constitucionalmente, para se organizarem e às suas finanças, segundo as leis que decidirem, obedecidos apenas os limites de tal poder fixados pela própria Constituição”. “E, concomitantemente a isto, que adotem, obrigatoriamente, um modelo de organização administrativa e

¹⁵¹ José Maurício Conti, “Um salve pela recuperação financeira do estado do Rio de Janeiro!”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <http://www.conjur.com.br/2017-jun-27/contas-vista-salve-recuperacao-financiera-estado-rio-janeiro>.

¹⁵² “Notícias STF: Liminar impede bloqueio de repasses da União ao Rio Grande do Sul”, acessado 16 de junho de 2020, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=351257&caixaBusca=N>.

¹⁵³ Para mais: Gabriela Coelho, “Governo não pode privatizar estatal sem aval do Congresso, só subsidiária, diz STF”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/governo-nao-privatizar-estatal-aval-congresso-stf>. e “Leia o voto de Lewandowski no julgamento de privatização de estatais”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/leia-voto-lewandowski-privatizacao-estatais>.

¹⁵⁴ Gabriela Coelho, “Leia o voto de Lewandowski no julgamento de privatização de estatais”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/leia-voto-lewandowski-privatizacao-estatais>.

¹⁵⁵ Para mais: “Proibição de venda da Cedae pode excluir Rio de plano de recuperação com a União”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2018-dez-07/proibicao-venda-cedae-excluir-rio-plano-recuperacao>.

¹⁵⁶ Para mais: José Augusto Garcia de Sousa, “O Regime de Recuperação Fiscal e a necessidade de concursos públicos”, Consultor Jurídico, acessado 16 de junho de 2020, <https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/jose-sousa-regime-recuperacao-fiscal-concursos-publicos>.

¹⁵⁷ Para mais: Felipe Cardoso, “Sindicato critica tentativa de adesão ao RRF: ‘É um diagnóstico de quase morte para o Estado’”, Jornal Opção, 5 de julho de 2019, <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/sindicato-critica-tentativa-de-adesao-ao-rrf-e-um-diagnostico-de-quase-morte-para-o-estado-194473/>.

do regime de seus servidores igual ao da União”¹⁵⁸. O relator da ação, Ministro Luís Roberto Barroso, até a presente data não proferiu julgamento¹⁵⁹.

Em razão da baixa adesão do RRF, atualmente tramita o Projeto de Lei Complementar (PLP) 58/2019, conhecido como Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). De acordo com informações do Tesouro Nacional, O PEF é um programa de ajuda ao equilíbrio dos Estados e Municípios, com a contrapartida de recuperação da capacidade de pagamento no atual mandato dos governadores e, no caso dos municípios, no período de quatro anos dos prefeitos que iniciarão seus mandatos em 2021¹⁶⁰. Ou seja, dispõe sobre a extensão aos Municípios das mesmas condições oferecidas aos Estados e ao Distrito Federal para renegociação de suas dívidas com a União, cfr. disposto em sua ementa.

Este plano se caracteriza como um novo e complementar plano emergencial de socorro do Governo Federal para Estados e Municípios e para aderir ao PEF os estados terão que cumprir três de um conjunto de oito possibilidades propostas: i) autorização para privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento ou de gás, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos; ii) redução dos incentivos ou benefícios de natureza tributária em 10% no primeiro exercício subsequente ao da assinatura do Plano e suspensão das concessões de novos incentivos ou benefícios tributários pelo período de duração do PEF; iii) revisão do regime jurídico único dos servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional, para suprimir os benefícios ou as vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União; iv) adoção do teto dos gastos limitados ao IPCA ou à variação anual da receita corrente líquida, o que for menor; v) eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição Federal, bem como das vinculações que excedem aos limites previstos na Constituição Federal; vi) adoção do princípio de unidade de tesouraria, observado o disposto no Art. 43 da LC 101/2000, com vistas a implementar mecanismos de gestão financeira centralizada junto ao Tesouro do Poder Executivo; vii) adoção, conforme diretrizes estabelecidas pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), de medidas voltadas à prestação de serviço de gás canalizado; e viii) contratação de serviços de saneamento básico de acordo com o modelo de concessões de serviço público previsto na Lei nº 8.987/1995 e, quando houver companhia de saneamento, a adoção do seu processo de desestatização¹⁶¹.

¹⁵⁸ “Notícias STF: Federação questiona norma sobre renegociação de dívidas dos estados e do DF com a União”, acessado 16 de junho de 2020, <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=360454>.

¹⁵⁹ “STF: ADI 5789”, acessado 16 de junho de 2020, <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=5789&processo=5789>.

¹⁶⁰ “Nota para Imprensa: O Projeto de Lei Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) - <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/patrimonio-liquido-da-uniao-fica-negativo-em-r-2-416-trilhoes-em-2018-STN>”, acessado 28 de junho de 2020, <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/nota-para-imprensa-o-projeto-de-lei-complementar-do-plano-de-promocao-do-equilibrio-fiscal-pef->.

¹⁶¹ Marcus Abraham, “Saiba o que é o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF)”, *GEN Jurídico* (blog), 14 de junho de 2019, <http://genjuridico.com.br/2019/06/14/conheca-o-pef/>.

3. Recuperação Financeira dos entes públicos em Portugal

Conforme estudado anteriormente em nosso trabalho, as finanças públicas em Portugal se configuram pela descentralização da competência financeira, ou seja, *existe um vasto conjunto de entes financeiros públicos distintos do Estado*¹⁶², dentre eles as autarquias locais.

Por possuírem autonomia e independência orçamentária, as autarquias locais não se delimitam apenas no Orçamento do Estado. Suas diretrizes orçamentárias são regidas pela i) Lei de Finanças Locais – LFL (Lei nº 73/2013) e ii) Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais - POCAL. Entretanto, também estão sujeitas a Lei de Enquadramento Orçamental - LEO.

Em relação ao nosso trabalho, este se delimitará na recuperação financeira dos Municípios, analisaremos como as legislações citadas dispõem sobre quando estas se encontram em situação de desequilíbrio financeiro.

3.1 Mecanismos de recuperação financeira e evolução da Lei das Finanças Locais

O Saneamento e a Recuperação Financeira se traduzem num regime especial de acesso ao crédito com intuito de restituir o reequilíbrio financeiro municipal. Desde a primeira lei das finanças locais, a temática referente ao endividamento municipal e os referidos institutos estão presentes.

SERGIO G. do CABO¹⁶³ percorre o advento dos mecanismos de recuperação financeiras e suas cinco atualizações no decorrer da evolução da Lei das Finanças Locais, como será resumidamente apontado abaixo:

A primeira Lei de Finanças Locais (79), foi a primeira legislação portuguesa a disciplinar sobre o endividamento municipal. Em seu Art. 15, estipulou-se o limite da contratação de empréstimos, o endividamento de curto prazo só podia ser contraído para acorrer a dificuldades momentâneas de tesouraria, não podendo ser utilizado para despesas correntes, ao passo que os empréstimos de médio e longo prazo só podiam ser contraídos para aplicação em investimentos reprodutivos de caráter social ou cultural e ainda para proceder ao Saneamento Financeiro dos Municípios. A 1ª LFL limitou o empréstimo para Saneamento Financeiro nos casos de grave desequilíbrio das finanças municipais. De acordo com Decreto-Lei nº 258/79, Art. 4, nº 1, esta situação se verifica nos seguintes casos: i) insuficiência das cobranças de receitas previstas para fazer face a compromissos assumidos; ii) necessidade de dilatar o prazo de empréstimos cujo vencimento se aproxime em altura de falta de

¹⁶² Catarino, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 155.

¹⁶³ Sergio Gonçalves do Cabo, "Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal", *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal: Ano 2 - Número 2 - Verão*, 2009.

recursos e iii) conveniência de substituição de empréstimos por outros em condições menos onerosas. Ou seja, situações de problemas de liquidez.

A segunda Lei das Finanças Locais (84), em seu Art. 13, introduziu a possibilidade da celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os Municípios e as instituições públicas de crédito, quando ocorram situações de desequilíbrio financeiro estrutural (conforme estabelecido na 1ª Lei das Finanças Locais) ou rutura financeira (novidade introduzida pela 2ª Lei das Finanças Locais). Entretanto, somente com advento do Decreto-Lei nº 322/85, foi definido a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira que ensejam na celebração de contratos de reequilíbrio financeiro, nomeadamente: i) a capacidade de endividamento do município definida nos termos do artigo 10.º do Decreto-Lei 98/84, ter sido esgotada e ii) o não cumprimento atempado das obrigações assumidas para com terceiros, em virtude da insuficiência de recursos financeiros depois de esgotada a utilização de todos os instrumentos legais possíveis. *Neste sentido, os empréstimos para reequilíbrio financeiro surgem como uma espécie de última ratio ou como derradeiro instrumento para assegurar o equilíbrio das finanças municipais.* O Decreto-Lei nº 322/85 também estabeleceu o Plano de reequilíbrio financeiro e suas diretrizes a serem cumpridas.

A terceira Lei das Finanças Locais (87) e a quarta Lei das Finanças Locais (98) mantiveram os dois diplomas que regulamentaram as anteriores Lei das Finanças Locais no tocante ao endividamento e empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiro, salvo quando fosse incompatível com a legislação atual. Na 4ª Lei das Finanças Locais, era mais evidente as incompatibilidades, em relação i) ao limite de duração do empréstimo; ii) os empréstimos de saneamento financeiro não permitiam ao Município ultrapassar os limites ao endividamento de médio e longo prazo e iii) os empréstimos para reequilíbrio financeiro não podiam ter prazo superior a 20 anos.

A quinta Lei das Finanças Locais (2007) trouxe muitas inovações em relação ao endividamento e recuperação financeira municipal, nomeadamente, i) introdução de três tipos de limites ao endividamento (líquido, curto prazo e médio/longo prazo); ii) obrigatoriedade de promoção do saneamento financeiro municipal; iii) desequilíbrio financeiro estrutural pode ser declarado supletivamente por despacho conjunto do Ministério das Finanças e Ministro que tutela as autarquias locais; iv) introduzidas vinculações ao plano de saneamento financeiro, como o cumprimento de seu plano, não celebração de novos empréstimos de saneamento, elaboração de relatórios semestrais e sanções relativas ao seu incumprimento; v) introduzidas vinculações ao contrato de reequilíbrio financeiro municipal; vi) criação do Fundo de Regularização Municipal (FRM).

A atual Lei das Finanças Locais (Lei nº73/2013) estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Esta lei introduziu o conceito de dívida total¹⁶⁴, que se traduz como um indicador do nível de endividamento que o Município se encontra. Assim, pode ser feita análise de alerta precoce do endividamento excessivo ou se resta necessário introduzir o mecanismo de recuperação financeira.

De acordo com Art. 57, nº 1, da LFL, os municípios que ultrapassem o limite da dívida total, podem recorrer ao mecanismo do saneamento financeiro ou recuperação financeira, conforme será analisado a seguir.

3.2 Saneamento Financeiro

O procedimento de saneamento financeiro é considerado instrumento jurídico e se aplica nas situações de desequilíbrio financeiro conjuntural em que o Município se encontra¹⁶⁵. Trata-se então de um conjunto de vinculações financeiras que o Município está adstrito.

3.2.1 Pressupostos do Saneamento Financeiro

A forma de ingresso a este mecanismo de recuperação financeira pode ser de caráter facultativo ou obrigatório. O ingresso será facultativo quando: i) na informação reportada à DGAL, a dívida total prevista no artigo 52.º atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores¹⁶⁶ e ii) a dívida total prevista no artigo 52.º se situe entre 2,25 e 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo para saneamento financeiro ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira¹⁶⁷. Nota-se que na segunda opção, o Município pode optar por aderir ao saneamento financeiro ou ingressar diretamente no instrumento de recuperação financeira.

O ingresso será obrigatório quando: i) no final do exercício ultrapasse o limite da dívida total previsto no artigo 52¹⁶⁸ e ii) o montante da dívida, excluindo empréstimos, seja superior a 0,75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores¹⁶⁹.

O que difere o saneamento financeiro ser facultativo ou obrigatório é o nível de desequilíbrio financeiro em que o Município se encontra. Será facultativo quando versar sobre uma situação pontual verificada ao longo do período financeiro, na informação que é reportada a DGAL. Nessas situações, o

¹⁶⁴ Cfr. Art 52, nº 1, LFL: A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores.

¹⁶⁵ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 234.

¹⁶⁶ Cfr. Arts. 56, nº 1 c/c 58, nº 2, LFL

¹⁶⁷ Cfr. Art. 58, nº 3, LFL

¹⁶⁸ Cfr. Art. 58, nº 1, letra "a", LFL

¹⁶⁹ Cfr. Art. 58, nº1, letra "b", LFL

Município possui discricionariedade para decidir a adesão ou não ao procedimento de saneamento, sem que haja interferência de qualquer outro órgão jurisdicional¹⁷⁰. E será obrigatório nas situações verificadas no final do ano, cfr. Arts. 58, n° 1, letra “a” e “b”, LFL. Independente se o saneamento for facultativo ou obrigatório, o resultado de suas operações não pode conduzir ao aumento da dívida total do município, cfr. Art. 58, n° 4, LFL.

3.2.2 Exigências do Saneamento Financeiro

Ao aderir o saneamento financeiro, sendo este pela forma facultativa ou compulsória, o Município automaticamente gera para si duas obrigações: i) contratação de empréstimo para reabilitação financeira e ii) elaboração do Plano de Saneamento.

No tocante a contratação de empréstimo para reabilitação financeira dois pontos devem ser observados: i) os empréstimos para saneamento financeiro têm um prazo máximo de 14 anos e um período máximo de carência de um ano, cfr. Art. 58, n° 6, LFL e ii) a Câmara Municipal deve apresentar pedido de autorização do empréstimo à Assembleia Municipal, acompanhado de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de mapa demonstrativo da capacidade de endividamento do município e um estudo fundamentado da sua situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo, cfr. Arts. 49 n° 5 e 6 c/c 58, n° 5, LFL.

No tocante ao Plano de Saneamento, este também deve ser elaborado pela Câmara Municipal e proposto à Assembleia da República para a devida aprovação. Após, deve ser enviado a DGAL no prazo de 15 dias da data de sua celebração, juntamente com contrato de empréstimo¹⁷¹.

Devem constar no Plano de Saneamento, i) a previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município e medidas específicas para reverter a situação de desequilíbrio financeiro, nomeadamente, ii) contenção da despesa corrente, com destaque para a despesa com o pessoal; iii) racionalização da despesa de investimento prevista, bem como as respetivas fontes de financiamento; iv) maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património; v) calendarização anual da redução do nível da dívida total, até ser cumprido o limite previsto no artigo 52° e vi) previsão de impacto orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas do número anterior, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro¹⁷². Vale frisar que as medidas citadas não

¹⁷⁰ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 235–36.

¹⁷¹ Cfr. Art. 59, n° 3 e 4, LFL.

¹⁷² Cfr. Art. 59, n° 1 e 2, LFL.

constituem rol taxativo da LFL, ou seja, o Município pode elencar mais medidas que achar necessárias e oportunas para alcançar situação financeira equilibrada.

Enquanto perdurar o período do empréstimo, o Município fica obrigado a i) cumprir o plano de saneamento financeiro; ii) não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e iii) remeter à DGAL os relatórios semestrais sobre a execução do plano de saneamento, no prazo máximo de 30 dias, a contar do final do semestre a que reportam.

Em relação a fiscalização e controle do Plano de Saneamento, quando a adesão for facultativa, cabe ao próprio Município o acompanhamento do Plano de Saneamento através da elaboração de relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro pela Câmara Municipal e da sua apreciação pela Assembleia Municipal. E quando a adesão for obrigatória, o acompanhamento cabe à DGAL¹⁷³.

3.2.3 Consequências do incumprimento do Saneamento Financeiro

Caso o Município não respeite o cumprimento do Plano de Saneamento, este sofrerá sanções pelo seu incumprimento, como veremos a seguir.

Em primeiro lugar deve-se falar sobre a verificação do não cumprimento, que ocorrerá de maneiras diferentes respeitando a forma que foi adotado, facultativo ou obrigatório. Nas ocasiões em que a adesão foi facultativa, a verificação do incumprimento é realizada pela Assembleia Municipal, em sua primeira sessão anual, sendo a cópia da deliberação respetiva remetida à DGAL no prazo máximo de 15 dias. Nas ocasiões em que a adesão foi obrigatória, o incumprimento do plano é de conhecimento oficioso pela DGAL dando conhecimento aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (hipótese de intervenção do Governo), bem como os presidentes dos órgãos executivo e deliberativo do município em causa, que informam os respetivos membros na primeira reunião ou sessão seguinte¹⁷⁴.

Após o conhecimento da situação de incumprimento, o Município sofrerá a sanção cabível, que se traduz na retenção das transferências financeiras provenientes do Orçamento do Estado. Esta retenção é precedida de audição do município, sendo efetuada mensalmente pela DGAL, tendo como limite máximo 20% do respetivo duodécimo das transferências correntes do Orçamento do Estado não consignadas e os montantes retidos são afetos ao Fundo de Regularização Municipal (FRM)¹⁷⁵.

O FRM *possui finalidade pública específica, proceder ao pagamento das dividas do Município*¹⁷⁶. Sua constituição compreende os montantes das transferências orçamentais deduzidas aos Municípios

¹⁷³ Cfr. Art. 59, n.º 6 e 7, LFL.

¹⁷⁴ Cfr. Art. 60, n.º 1 e 3, LFL.

¹⁷⁵ Cfr. Art. 60, n.º 2 e 4, LFL.

¹⁷⁶ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 241.

por incumprimento dos respetivos planos de saneamento¹⁷⁷. Os montantes afetos ao FRM, são depositados numa conta da DGAL, esta entidade possui o encargo de proceder ao pagamento das dívidas a terceiros do município e ser responsável pela gestão do respetivo fundo¹⁷⁸. O pagamento das dívidas deve seguir a seguinte ordem de prioridade, i) dívidas a fornecedores, vencidas há mais de 90 dias; ii) outras dívidas já vencidas e por último iii) amortização de empréstimos de médio ou longo prazo¹⁷⁹.

3.3 Recuperação Financeira

Para além do Saneamento Financeiro, outro procedimento pode incidir sobre os Municípios endividados, este se traduz na Recuperação Financeira, aplicado nas situações de desequilíbrio financeiro estrutural. A adesão a este procedimento se caracteriza pela natureza obrigatória, em razão da situação de extrema gravidade financeira em que o Município se encontra.

O Município é obrigado a aderir ao procedimento de recuperação financeira municipal sempre que se encontre em situação de rutura financeira. A situação de rutura financeira municipal considera-se verificada sempre que a dívida total prevista no Art. 52 da LFL seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios¹⁸⁰. Diferente do que ocorre no Saneamento Financeiro, nos casos de rutura financeira o Município não possui discricionariedade para decidir se quer aderir ao procedimento de recuperação financeira ou não. Encontra-se assim numa *situação de absoluta vinculatividade e sujeição*, haja vista que, *existem atos financeiros totalmente vinculados e alheios à consideração de espaços autónomos de valoração e escolha*¹⁸¹.

3.3.1 Exigências da Recuperação Financeira

O Município, ao aderir a Recuperação Financeira, automaticamente fica obrigado a recorrer ao Fundo de Apoio Municipal (FAM)¹⁸².

Além dos dispositivos encontrados na LFL (arts. 61 a 64), as seguintes legislações também são aplicáveis: Art. 154, da Lei n.º 114/2017; Portaria n.º 173-A/2018, de 15 de junho; Portaria n.º 243/2018, de 3 de setembro; Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-B/2017, de 6 de julho e Resolução do Conselho de Ministros n.º 148/2017, de 7 de setembro.

¹⁷⁷ Cfr. Art. 65, n.º 1, LFL.

¹⁷⁸ Cfr. Art. 66, LFL.

¹⁷⁹ Cfr. Art. 67, n.º 1, LFL.

¹⁸⁰ Cfr. Art. 61, n.º 1 e 2, LFL.

¹⁸¹ Rocha, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 243.

¹⁸² Cfr. Art. 61, n.º 3, LFL.

O FAM é considerado pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, cfr. Art. 62, LFL. E que possui por objeto prestar assistência financeira aos Municípios que se encontrem nas situações de rutura financeira ou próximo disto, mediante a celebração de contrato. O Programa de Ajustamento Municipal (PAM) é o documento que formaliza o compromisso entre os Municípios que pretendem recorrer à assistência financeira e o próprio FAM, a proposta deve conter obrigatoriamente os seguintes objetivos gerais, i) reequilíbrio orçamental, ii) reestruturação da dívida financeira e não financeira e iii) assistência financeira, para que seja alcançado o objetivo principal, a recuperação financeira do Município¹⁸³.

De acordo com PAULO TRIGO PEREIRA¹⁸⁴, o FAM deve ser considerado um mecanismo inovador, pois, apresenta as seguintes vantagens para o ente local:

- i) o efeito sistémico de rede de segurança de crédito tende a melhorar a qualidade e preço do crédito municipal, potenciando a capacidade de financiamento dos municípios;*
- ii) devolve a autonomia dos municípios em rutura financeira, cuja dificuldade em firmar compromissos restringe a autonomia de decisão;*
- iii) no futuro a assistência financeira não fica dependente de casuísmo ou decisão do poder central;*
- iv) a contribuição de capital é um ativo patrimonial de cada município;*
- v) a taxa de esforço inerente à participação no capital social é moderada face à receita efetiva dos municípios, o que permite preservar a liberdade de decisão e a autonomia financeira;*
- vi) o cronograma estável e alargado de realização do capital assegura a previsibilidade da despesa e a estabilidade orçamental;*
- vii) a autonomia dos municípios apoiados é preservada, uma vez que as medidas, apesar de exigentes, são tomadas pelos órgãos autárquicos que por elas se responsabilizam, sem qualquer intervenção direta na gestão por parte de qualquer entidade externa.*

Conforme relatório¹⁸⁵ “Evolução Orçamental da Administração Local 2019” publicado pelo Conselho de Finanças Públicas em maio de 2020, i) três Municípios se encontram em situação de rutura financeira, nomeadamente, Cartaxo, Fornos de Algodres e Vila Real de Santo António. ii) para além destes Municípios, outros dez, se encontram em processo de recuperação financeira no âmbito do FAM, nomeadamente, Alandroal, Alfândega da Fé, Aveiro, Fundão, Nazaré, Nordeste, Paços de Ferreira, Portimão, Vila Franca do Campo e Vila Nova de Poiares; iii) oito Municípios, nomeadamente,

¹⁸³ “Assistência Financeira - FAM”, acessado 27 de junho de 2020, https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/pt_PT/assistencia-financiera.

¹⁸⁴ Paulo Trigo Pereira, Miguel Almeida, e Rui Dias, *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças* (Coimbra: Almedina, 2016).

¹⁸⁵ “Evolução Orçamental da Administração Local em 2019”, *Conselho das Finanças Públicas (CFP)*, 2019.

Celorico da Beira, Évora, Reguengos de Monsaraz, Tabuaço, Seia, Caminha, Freixo de Espada à Cinta e Lamego se encontram na obrigatoriedade de adesão ao saneamento financeiro estipulado pela LFL.

4. Efetividade da Recuperação Financeira no Brasil e em Portugal

No decorrer do nosso trabalho analisamos os princípios que norteiam a recuperação financeira dos entes públicos, a atividade financeira e controle impostos a eles e por último os mecanismos de recuperação financeira que os ordenamentos jurídicos brasileiro e português possuem em sua legislação.

Cabe neste ponto fazer ponderações sobre a efetividade dos mecanismos de recuperação dispostos por estes ordenamentos. Vale frisar que não possuímos a pretensão de encontrar a “resposta certa” para cada ordenamento, somente vamos delimitar pontos passíveis de melhoria que foram apontados no decorrer da vigência destes mecanismos.

Antes de continuar, importa entender o que o vocábulo efetividade busca alcançar. Podemos desmembrar seu conceito em duas partes, i) eficácia, que se traduz na responsabilidade em desempenhar um trabalho de qualidade, usufruindo de todos os recursos cabíveis, para que as metas anteriormente definidas repercutam resultados benéficos, úteis e construtivos; e ii) eficiência, que se traduz em executar o trabalho previsto com excelência dentro do prazo convencionado, porém, sua realização deve ter como escopo evitar qualquer tipo de perdas ou desaproveitamento, seja de ordem financeira, laboral ou na gestão de tempo de trabalho. Dessa forma, a realização das tarefas deve ser delimitada em otimizar os processos de trabalho com menor esforço possível e no período previamente estabelecido.

Dessa forma, a efetividade pode ser interpretada na aptidão da recuperação financeira ser simultaneamente eficaz e eficiente, ou seja, a capacidade de seu impacto nas finanças públicas produzirem efeitos positivos, na obtenção de êxito das metas planejadas através do uso racional e inteligente de todos recursos cabíveis sem que haja qualquer tipo de desaproveitamento e esforços desnecessários para atingir o seu objetivo primordial, o reequilíbrio das contas públicas. A efetividade da recuperação financeira também se materializa nas ocasiões em que os mecanismos de recuperação necessitem de modificação estrutural e/ou normativa, com intuito de aperfeiçoar estes mecanismos a realidade das finanças públicas no passar do tempo.

Em relação as finanças públicas, endividamento e mecanismos de recuperação financeira dos entes federativos do Brasil, podemos fazer as seguintes apontamentos:

- Em 1964 com o advento da Lei nº 4.320, o Direito Financeiro ganhou sistematização através da apresentação de suas normas gerais e a devida separação do Direito Tributário. A CRFB/88, consagrou a normatização das finanças públicas e sua

importância para o ordenamento jurídico dedicando um capítulo somente para suas diretrizes;

- Apesar da sistematização de normas de Direito Financeiro no ordenamento brasileiro, não foi possível impedir o crescente e descontrolado endividamento dos Estados e Municípios. A solução encontrada foi de federalizar as dívidas dos Estados, em especial a dívida mobiliária, ou seja, a União assumiu a dívida dos Estados/DF e criou um sistema de refinanciamento destes valores, que por sua vez não atingiu objetivo esperado e desencadeou novamente o aumento da dívida total;
- A Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada em 2000 com intuito de conferir maior controle e transparência das finanças públicas¹⁸⁶, criando apenas medidas de caráter preventivo no tocante ao endividamento para os três entes federativos;
- Porém, os limites de endividamento dispostos na LRF não foram atualizados, permanecem os mesmos valores de vinte anos atrás. Desde a promulgação da LRF, ainda não foi estipulado limite para dívida consolidada e mobiliária da União, ou seja, este ente federativo não possui qualquer tipo de constrangimento em relação ao montante da dívida por ele adquirida;
- Apesar de todo mecanismo de transparência e gestão fiscal introduzidos pela LRF, o número de endividamento aumentou e conseqüentemente o descontrole das contas públicas;
- O RFF, instituído em 2017, foi o primeiro regime com caráter emergencial, porém sua adesão é facultativa, não existe mecanismo de recuperação financeira obrigatório;
- Apesar das ressalvas ao RRF, este é aplicado somente aos Estados e Distrito Federal. Os Municípios não dispõem de programas de recuperação financeira, apesar destes entes configurarem enormes níveis de endividamento a cada ano e necessitarem cada vez mais de transferências dos outros entes federativos;
- Não constitui nas hipóteses de intervenção (arts.34 e 35, CFRB/88) a obrigatoriedade de adesão a um regime de recuperação financeira. Intervenção é antítese da autonomia, por ela afasta-se momentaneamente a atuação autó-
- noma do Estado, Distrito Federal ou Município¹⁸⁷;

¹⁸⁶ Tathiane Piscitelli, *Direito Financeiro esquematizado*, 5ª ed (São Paulo: Método, 2015).

¹⁸⁷ José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 37ª ed (São Paulo: Malheiros Editores, 2014), 489.

- Por consequência da baixa adesão dos Estados ao programa de recuperação fiscal, foi criado projeto de lei em 2019 que possui como fundamento um novo e emergencial plano de refinanciamento das dívidas dos Estados e Municípios;
- O novo Plano de refinanciamento não dispõe de medidas específicas para Despesa com Pessoal, sendo que este tipo de despesa foi considerado como um dos maiores gastos dos entes federativos, ou seja, necessita de um forte instrumento de controle;
- O novo Plano também prevê mudanças nos arts. 18; 21, inciso III; 23; 32; 42 e 51 da LRF. E nas regras de renegociação da dívida dos Estados com a União, onde estendeu o prazo por mais 2 anos para que os entes estaduais consigam cumprir o limite imposto pela LC 156/2016.

Em relação as finanças públicas, ao endividamento e mecanismos de recuperação financeira das autarquias locais de Portugal, podemos fazer as seguintes apontamentos:

- Em 1976, com advento da nova Constituição, foi reconhecido a autonomia do Poder Local e a existência de autarquias locais na organização democrática do Estado, cfr. Art. 235. Em 1979, foi promulgada a primeira Lei das Finanças Locais.
- A LFL foi se aperfeiçoando ao longo dos anos e atualmente se encontra em sua sexta versão (Lei n° 73/2013).
- Apesar de sua evolução, determinados assuntos são questionados por parte dos entes locais, nomeadamente¹⁸⁸, i) a legislação possui certos instrumentos demasiadamente restritivos e que sua aplicação deveria estar condicionada apenas a casos de manifesta patologia financeira, ii) a distribuição de recursos feitos do Estado Central para as autarquias, deve ser observar de forma separada os menores e maiores Municípios, pois, os menores Municípios possuem menos recursos próprios e necessitam de maior ajuda do Estado Central, iii) assim como a distribuição de verbas entre autarquias locais e freguesias, e a necessidade das freguesias receberem mais ajuda do Estado Central, iv) relação entre as despesas correntes e as despesas obrigatórias dos entes locais não é uma relação sustentável e v) deveria haver maior flexibilidade de procedimentos, particularmente quando se esteja em presença de Municípios que apresentem baixos níveis de endividamento e cuja dívida seja suscetível de gestão corrente;

¹⁸⁸ Cfr. Joaquim Freitas da Rocha et al., “40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível”, in *Jornada dos 40 anos do Poder Local* (Braga: AEDRL, 2017), 97–106.

- Apesar dos questionamentos acima, foi constatado também que o controle do endividamento máximo permitido conduziu as autarquias para um caminho de sustentabilidade;
- Além da LFL, ocorreu a criação de programas para ajuste financeiro, com intuito de melhorar a situação financeira municipal e controlar o endividamento excessivo, nomeadamente, Programa Pagar a Tempo e Horas (PPTH) - 2008, Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado (PREDE) - 2008 e Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) - 2012.
- Os programas acima citados foram importantes, mas não suficientes para frear o nível de endividamento;
- Podemos observar na legislação portuguesa, através das constantes mudanças em sua lei de finanças locais, o reconhecimento da necessidade de mecanismos de recuperação financeira mais efetivos;
- O legislador se viu obrigado a adequar os mecanismos de recuperação de acordo com as necessidades reais dos entes mais endividados, ao invés de criar uma ilusão de equilíbrio do endividamento municipal, o FAM tornou-se instrumento que materializou essa possibilidade.

Podemos concluir que, no Brasil o ordenamento jurídico insiste sucessivos programas de parcelamento das dívidas, proporcionando uma falsa sensação de tranquilidade na reestruturação de equilíbrio financeiro e de certa forma, incentivando o aumento do endividamento, pois, sempre surgem novos planos para renegociar as dívidas existentes. Os programas de refinanciamento no decorrer dos anos demonstrou-se não eficaz e tampouco eficiente. A falta de atenção ao nível de endividamento do ente federativo municipal deve ser uma prática a ser abandonada. Resta necessário o estudo e comprometimento de criar verdadeiros mecanismos de recuperação financeira para todos os entes da federação, com normas rígidas, porém passíveis de serem cumpridas, adequando os instrumentos de recuperação a realidade e necessidade financeira de cada ente público. E em Portugal, o ordenamento jurídico entendeu a imprescindibilidade de tratar a temática endividamento e recuperação financeira com mais cuidado, ao instituir normas com demasiados constrangimentos as autarquias locais. Percebe-se também a constante atualização das normas que ensejam sobre esse tema e sua adequação a concreta realidade dos entes municipais.

Um fator importante para que seus mecanismos de recuperação sejam considerados efetivos se verifica em instrumentos de alerta precoce do nível de endividamento e mecanismos para reestabelecer as contas públicas quando estas ainda não se enquadram em situação de rutura financeira, sendo certo que o reequilíbrio financeiro é alcançado de forma mais satisfatória quando as finanças dos entes públicos não estão em completo descontrole. Por fim, entendemos que deve fazer parte da cultura do ordenamento jurídico brasileiro e português, assim como dos demais existentes, um controle intensivo das necessidades reais dos entes públicos em matéria de reequilíbrio financeiro e dos dispositivos de finanças públicas a eles abarcados, ou seja, os mecanismos de recuperação financeira devem ser simplificados e quando necessário adaptado a realidade do ente público para assim atingir a verdadeira efetividade de sua recuperação.

CONCLUSÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objeto a seguinte temática: efetividade da recuperação financeira dos entes públicos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e português. Entendemos que as finanças públicas são um tema de constante transformação e que os desdobramentos da atividade financeira dos entes públicos refletem diretamente no dia a dia da sociedade, tanto no âmbito público quanto particular. Assim, nos propusemos a estudar a forma que os ordenamentos jurídicos brasileiro e português conduzem as suas finanças públicas e qual a solução apresentada por cada um quando se faz necessário recorrer a instrumentos de recuperação financeira. A conclusão do nosso trabalho será apresentada nos pontos a seguir:

1. Entendemos que a recuperação financeira possui categórica base principiológica como fundamento de aplicabilidade. Os princípios que a formam são: princípio da sustentabilidade, princípio da equidade intergeracional, princípio da transparência das contas públicas, princípio da solidariedade entre os poderes e órgãos da administração pública e princípio da continuidade dos serviços públicos;
2. O princípio da sustentabilidade retrata o conceito de realidade sustentável, ou seja, deve possuir obrigatoriamente a junção de transpassar o momento presente sem a perda de suas qualidades essenciais. Por ter conceito amplo, a sustentabilidade pode ser interpretada de diferentes formas, nomeadamente, ambiental, social, empresarial e económica. E para o nosso trabalho, cumpru analisar a sustentabilidade económica-financeira, ou seja, o desenvolvimento e crescimento económico-financeiro dos entes locais;
3. A sustentabilidade económica-financeira pode ser entendida como a i) sustentabilidade da disciplina orçamental, que encontra seu fundamento no princípio da eficiência e ii) sustentabilidade da dívida pública, ou seja, gestão consciente e responsável do limite do endividamento;
4. O princípio da equidade intergeracional possui por finalidade a proteção das gerações futuras, que se traduz na necessidade de ponderação dos atos realizados no presente e seus possíveis efeitos no futuro, com intuito que as gerações futuras não tenham que “pagar” por irresponsabilidades na má gestão do tripé: orçamento, despesa pública e endividamento;
5. O princípio da transparência das contas públicas demanda nitidez e clareza na gestão dos recursos financeiros públicos, através do acesso à informação e publicidade de todos os atos

- da atividade financeira do Estado. Este princípio confere maior controle dos gastos públicos ao obrigar o ente público a consolidação e prestação de contas;
6. O princípio da solidariedade entres os poderes e órgãos da administração pública, disciplina que apesar dos entes públicos serem abarcados pelo princípio da descentralização e possuem autonomia em determinadas matérias, como administrativa e financeira, seus atos isolados influenciam e afetam de forma direta a administração pública como um todo. Este princípio busca coordenação entre a administração central e local;
 7. O princípio da continuidade dos serviços públicos determinam que em razão da supremacia do interesse público os entes públicos não podem simplesmente configurar como “insolventes”, por isso, devem recorrer a meios de recuperação para dar continuidade dos serviços públicos e resguardar os interesses da coletividade;
 8. Dado o estudo principiológico, fez-se necessário aprofundar em dois temas sempre suscitados no primeiro capítulo, nomeadamente, organização político-administrativa dos ordenamentos em questão, assim como atividade financeira do Estado e suas formas de controle;
 9. A Federação é a forma de Estado adotada pelo Brasil e Estado Unitário adotado por Portugal. Apesar da forma de Estado adotada por cada país, vislumbra-se a presença da do princípio da descentralização que introduz autonomia aos seus entes públicos. A autonomia dos entes públicos pode ser dividida de três formas: normativa, administrativa e financeira;
 10. Para o nosso trabalho importou analisar a autonomia financeira, que se desmembra em: autonomia financeira patrimonial, autonomia financeira tributária, autonomia financeira orçamental, autonomia financeira tesouraria e autonomia financeira creditícia;
 11. Em razão de sua autonomia financeira tesouraria e creditícia, os entes públicos podem fazer jus a recorrer a empréstimos como fonte de receita. Dessa forma, suas ações ficam condicionadas a controle financeiro, para impedir que o mau uso do dinheiro público;
 12. Tanto no Brasil quanto em Portugal, verificou-se a existência do controle interno e externo das finanças públicas;
 13. O controle externo possui como característica principal sua atuação de forma independente do órgão que está a ser fiscalizado. Em regra, este controle é confiado ao Tribunal de Contas;
 14. O Tribunal de Contas é competente para fiscalizar a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras. Em Portugal, o Tribunal de Contas possui natureza jurisdicional, diferente

do que ocorre no Brasil, pois, não configura como órgão do Poder Judiciário, dessa forma é caracterizado como órgão administrativo;

15. Analisado os princípios, preceitos da atividade financeira como sua autonomia e controle, restou no terceiro capítulo estudar os mecanismos vigentes de recuperação financeira dos entes públicos;
16. No Brasil, verificamos a possibilidade do refinanciamento das dívidas do ente federativo estadual, em que a União assumia suas dívidas e tornava-se credora. Com o passar dos anos, esta forma de programa de auxílio não produziu os efeitos esperados o que ensejou o aumento do endividamento público;
17. A LRF, através de meios preventivos, buscou introduzir o conceito de responsabilidade na gestão fiscal no dia a dia dos entes públicos, impondo limites e sanções para todos os entes federativos e todos os gestores de recursos públicos. Esta lei complementar instituiu normas de equilíbrio e controle das contas públicas em variadas matérias, em particular nas despesas e no próprio endividamento;
18. Apesar de ser inovadora, vários anos após sua publicação, alguns preceitos ainda não foram regulamentados, o que desencadeou no descumprimento de algumas de suas diretrizes;
19. Como resposta, foi introduzido no ordenamento brasileiro o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Distrito Federal, apenas esse ente público pode fazer jus a este mecanismo de recuperação, se cumprir todos os requisitos estipulados pela lei. Apesar de seu caráter emergencial, este não é obrigatório, sendo assim, não teve a aderência desejada por parte dos Estados endividados. Este mecanismo abarca somente os Estados em situação de desequilíbrio financeiro grave. Não há mecanismos de assistência financeira para níveis menos elevados, porém relevantes de endividamento;
20. Os Municípios continuam esquecidos pela legislação brasileira e não possuem nenhum mecanismo de recuperação financeira que possam recorrer, ensejando ainda mais sua dependência nas transferências obrigatórias e voluntárias dos outros entes federativos. Ou seja, a falta de preocupação com os Municípios e seu endividamento, impossibilita que este possa usufruir de forma plena a sua autonomia;
21. Em Portugal, as finanças locais, desde a primeira versão de sua lei, instituíram o mecanismo de saneamento financeiro para os Municípios que se encontravam em situação de desequilíbrio financeiro grave. Outras versões da lei de finanças locais foram atualizadas em

- curto espaço de tempo com intuito de adequar a realidade financeira daquela época, propiciando assim maior sustentabilidade das finanças públicas;
22. Outro mecanismo de recuperação foi instituído com intuito de ajudar os Municípios em situação de rutura financeira, nomeadamente, a recuperação financeira. Nesta hipótese os Municípios são obrigados a aderir ao plano de recuperação. No Saneamento, há possibilidade de discricionariedade por parte dos Municípios, caso o ente municipal não se encontre em situação financeira específica a 31 de dezembro;
 23. Alguns entes municipais consideram a lei das finanças com mecanismos demasiados restritivos, porém constataam que o controle realizado pela lei possibilitou a sustentabilidade da dívida total e consequentemente do endividamento;
 24. Assim, podemos entender que a efetividade dos mecanismos de recuperação financeira dos entes públicos se traduz na aptidão da recuperação financeira ser simultaneamente eficaz e eficiente. O impacto de suas diretrizes produzirem efeitos positivos, sem que haja qualquer tipo de desaproveitamento e esforços desnecessários para atingir o seu objetivo primordial, o reequilíbrio das contas públicas. Levando em consideração a possível necessidade de modificar suas normas de forma estrutural e/ou normativa, com intuito de aperfeiçoar estes mecanismos a realidade das finanças públicas no passar do tempo;
 25. Por fim, fazemos análise que o ordenamento português se encontra mais próximo da efetividade da recuperação dos entes públicos, o caminho traçado pela lei das finanças ao longo do tempo demonstra ser mais conciso, produzindo os efeitos esperados com aproveitamento total de suas normas legais. Já o Brasil, se encontra na fase de “tentativa e erros” para alcançar a tão desejada efetividade da recuperação financeira dos entes públicos.

BIBLIOGRAFIA

- Doutrina

- Abraham, Marcus. *Curso de Direito Financeiro Brasileiro*. 5 (epub). São Paulo: Forense, 2018. https://ler-online.saraiva.com.br/reader_saraiva/#.
- . “Os 20 anos da LRF: o passado, o presente e o futuro”. JOTA Info, 7 de maio de 2020. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-20-anos-da-lrf-o-passado-o-presente-e-o-futuro-07052020>.
- . “Saiba o que é o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF)”. *GEN Jurídico* (blog), 14 de junho de 2019. <http://genjuridico.com.br/2019/06/14/conheca-o-pef/>.
- . “Sanções contra a irresponsabilidade fiscal”. *GEN Jurídico* (blog), 2 de maio de 2017. <http://genjuridico.com.br/2017/05/02/sancoes-contra-irresponsabilidade-fiscal/>.
- Abramovay, Ricardo. *Muito além da economia verde*. São Paulo: Editora Abril: Planeta Sustentável, 2012.
- Alexandrino, José Melo. *Lições de Direito Constitucional*. 2ª ed. Vol. II. Lisboa: AAFDL, 2017.
- Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.
- Amaro, António Leitão. “O princípio constitucional da sustentabilidade”. In *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, 1:405–32. Direito Constitucional e Justiça Constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- Andrade, Fernando Rocha. “A limitação constitucional do déficit orçamental e sua circunstância”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Mendonça*, 125–50. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- Azevedo, Maria Eduarda. *Manual de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Lisboa: Quid Iuris, 2018.
- Baleeiro, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19ª ed. São Paulo: Forense, 2015.
- Barroso, Luís Roberto. “A Derrota da Federação: o Colapso Financeiro dos Estados e Municípios”. In *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*, 397–406. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- . *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- Botelho, Catarina Santos. *Os direitos sociais em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2015.
- Cabo, Sérgio Gonçalves do. “Saneamento e reequilíbrio financeiro municipal”. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal: Ano 2 - Número 2 - Verão*, 2009.
- Cabral, Nazaré da Costa. “Relações Financeiras entre o Estado e as Autarquias Locais (Breves notas a propósito da experiência portuguesa recente)”. In *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, 1:537–46. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- Caldeira, Ana Paula, e Claudio Carneiro. “O diálogo hermenêutico entre o direito ambiental e o direito tributário: ou de como a sustentabilidade depende de políticas tributárias”. In *Tributação e sustentabilidade ambiental*, 295–309. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.
- Canotilho, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- Cardoso, Felipe. “Sindifisco critica tentativa de adesão ao RRF: ‘É um diagnóstico de quase morte para o Estado’”. *Jornal Opção*, 5 de julho de 2019. <https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/sindifisco-critica-tentativa-de-adesao-ao-rrf-e-um-diagnostico-de-quase-morte-para-o-estado-194473/>.
- Carvalho, João, e Ana Teixeira. “O Recurso ao Crédito por parte das Autarquias Locais”. In *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, 117–24. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

- Castro, João Pedro Marques e. “Princípios da Boa Administração, Eficiência e Economicidade”. Escola de Direito, Universidade do Minho, 2015.
- Catarino, João Ricardo. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012.
- Coelho, Gabriela. “Governo não pode privatizar estatal sem aval do Congresso, só subsidiária, diz STF”. Consultor Jurídico. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/governo-nao-privatizar-estatal-aval-congresso-stf>.
- . “Leia o voto de Lewandowski no julgamento de privatização de estatais”. Consultor Jurídico. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2019-jun-06/leia-voto-lewandowski-privatizacao-estatais>.
- Conti, José Maurício. “Levando o Direito Financeiro a Sério”. Acessado 24 de janeiro de 2020. <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1171>.
- . “Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018”. Consultor Jurídico. Acessado 17 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2018-fev-06/contas-vista-recuperar-financas-publicas-frangalhos-desafio-2018>.
- . “Um salve pela recuperação financeira do estado do Rio de Janeiro!” Consultor Jurídico. Acessado 16 de junho de 2020. <http://www.conjur.com.br/2017-jun-27/contas-vista-salve-recuperacao-financeira-estado-rio-janeiro>.
- Corralo, Giovani da Silva. *Município: autonomia na Federação Brasileira*. 2º ed. Curitiba: Juruá, 2014.
- Corti, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. 2º ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011.
- Costa, Paulo Nogueira da. *O Tribunal de Contas e a Boa Governança*. 2º ed. Vila Franca de Xira: Petrony Editora, 2017.
- Feiten, Pedro Reinaldo. *Tribunais de Contas do Rio Grande do Sul a Portugal*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.
- Ferreira, Eduardo Paz. “Os Tribunais e o Controlo dos dinheiros públicos”. In *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, II:151–71. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- Gomes, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina Brasil, 2015.
- Gomes, Gustavo Maia. “Disparidades regionais, conflitos federativos e a nova agenda da política regional”. In *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*, 69–119. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.
- Harada, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 28 (epub). São Paulo: Atlas, 2019. https://ler-online.saraiva.com.br/reader_saraiva/#.
- Machado, Jónatas E. M., e Paulo Nogueira da Costa. “O Tribunal de Contas como guardião da Constituição? A relevância constitucional do controle financeiro externo em tempos de crise”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, II:149–63. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- Magalhães, Carla Sofia Dantas. “Regime Jurídico da Despesa Pública: do direito da despesa ao direito à despesa”. Tese de Mestrado, Universidade do Minho, 2011.
- Martins, Guilherme d’Oliveira. “Um Tribunal de Contas Moderno”. In *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*, I:527–45. Coimbra: Almedina, 2013.
- Martins, Guilherme d’Oliveira, e José F. F. Tavares. “O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional portuguesa”. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, V:691–712. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- Martins, Maria d’Oliveira. *A despesa pública justa: uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*. Coimbra: Almedina, 2016.
- . *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 2º ed. Coimbra: Almedina, 2012.

- Moreira, Egon Bockmann, e Rodrigo Luis Kanayama. “A solvência absoluta do Estado vs. a reserva do possível”. In *Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.
- Nabais, José Casalta. *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina, 2007.
- Otero, Paulo. *Direito Constitucional Português*. Vol. II. Coimbra: Almedina, 2010.
- Passerotti, Denis Camargo. *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*. Direito Financeiro. São Paulo: Blucher, 2017.
- Pereira, Paulo Trigo. *Economia e Finanças Públicas*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2015.
- Pereira, Paulo Trigo, António Afonso, Manuela Arcanjo, e José Carlos Gomes Santos. *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2005.
- Pereira, Paulo Trigo, Miguel Almeida, e Rui Dias. *Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças*. Coimbra: Almedina, 2016.
- Pinto, Élda Graziane, José Roberto Afonso, e Lais Khaled Porto. “É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal”. *Consultor Jurídico*. Acessado 17 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2017-dez-05/contas-vista-inconstitucional-omissao-limitar-divida-publica-federal>.
- Piscitelli, Tathiane. *Direito Financeiro esquematizado*. 5ª ed. São Paulo: Método, 2015.
- Ribeiro, José Joaquim Teixeira. *Lições de Finanças Públicas*. 5ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.
- Rocha, Joaquim Freitas da. “Autonomia y sustentabilidad financiera de las autoridades locales”. *Dereito: revista xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 2016.
- . “Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais - (Contornos de um enquadramento jurídico - normativo)”. In *30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, 41–78. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- . *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*. 2ª ed. Coleção Estudos Cejur. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- Rocha, Joaquim Freitas da, Noel Gomes, Hugo Flores da Silva, Rui Mesquita Guimarães, e Pedro Matias Pereira. “40 anos de finanças locais democráticas: o balanço possível”. In *Jornada dos 40 anos do Poder Local*, 95–145. Braga: AEDRL, 2017.
- Rubinstein, Flávio. *Boa-Fé objetiva no Direito Financeiro e Tributário*. Doutrina Tributária, III. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- Sachs, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. Traduzido por Magda Lopes. São Paulo: Nobel, 1993.
- Sachsida, Adolfo. “A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Renegociação de Dívidas Estaduais e a Disciplina de Mercado”. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental - Artigos*, 2009, 19–21. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5491>.
- Scaff, Fernando Facury. “Tributo dói no bolso, porém a dívida pública pode sufocar futuras gerações”. *Consultor Jurídico*. Acessado 17 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2017-nov-28/contas-vista-tributo-doi-bolso-divida-publica-sufocar-novas-geracoes>.
- Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- Silva, Marcel José Leite da. “O Tripé da Sustentabilidade”, [s.d.]. <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/biologia/o-tripe-da-sustentabilidade/30291>.
- Silva, Suzana Tavares da. “O princípio (fundamental) da eficiência”. IIIª Encontro de Professores de Direito Público, 2009.
- Sousa, José Augusto Garcia de. “O Regime de Recuperação Fiscal e a necessidade de concursos públicos”. *Consultor Jurídico*. Acessado 16 de junho de 2020.

<https://www.conjur.com.br/2018-mar-15/jose-sousa-regime-recuperacao-fiscal-concursos-publicos>.

Tavares, José F. F. “Reflexões sobre o conceito, a natureza e o regime das recomendações do Tribunal de Contas”. In *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, II:717–35. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

- Sites diversos

“A IGF”. Acessado 13 de março de 2020. <https://www.igf.gov.pt/institucional1/apresentacao111/a-igf.aspx>.

“Assistência Financeira - FAM”. Acessado 27 de junho de 2020. https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/pt_PT/assistencia-financeira.

A Controladoria-Geral da União. “Auditoria e Fiscalização”. Acessado 18 de maio de 2020. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/auditoria-e-fiscalizacao>.

Consultor Jurídico. “Proibição de venda da Cedae pode excluir Rio de plano de recuperação com a União”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.conjur.com.br/2018-dez-07/proibicao-venda-cedae-excluir-rio-plano-recuperacao>.

“Estados e municípios aumentam a pressão para mudar os termos dos contratos dos quase R\$ 500 bilhões em dívidas que têm com a União”. Acessado 28 de junho de 2020. <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/contas-publicas/contexto/estados-e-municipios-aumentam-a-pressao-para-mudar-os-terminos-dos-contratos-dos-quase-r-500-bilhoes-em-dividas-que-tem-com-a-uniao.aspx>.

“Evolução Orçamental da Administração Local em 2019”. *Conselho das Finanças Públicas (CFP)*, 2019.

“IBGE - Cidades”. Acessado 20 de janeiro de 2020. <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>.

“INE - Informação”. Acessado 21 de janeiro de 2020. <https://www.ine.pt/xportal/ine/portal/portlets/html/conteudos/listaContentPage.jsp?BOUI=6251013&xlang=PT>.

“Missão e Atribuições | Conselho das Finanças Públicas”. Acessado 18 de maio de 2020. <https://www.cfp.pt/pt/cfp/sobre-o-cfp/missao-e-atribuicoes>.

“Missão e Visão”. Acessado 24 de março de 2020. <https://www.dgo.gov.pt/dgo/Paginas/Missao-e-Visao.aspx>.

“Nota para Imprensa: O Projeto de Lei Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) - <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/patrimonio-liquido-da-uniao-fica-negativo-em-r-2-416-trilhoes-em-2018-STN>”. Acessado 28 de junho de 2020. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/nota-para-imprensa-o-projeto-de-lei-complementar-do-plano-de-promocao-do-equilibrio-fiscal-pef>.

“Notícias STF: Federação questiona norma sobre renegociação de dívidas dos estados e do DF com a União”. Acessado 16 de junho de 2020. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=360454>.

“Notícias STF: Liminar impede bloqueio de repasses da União ao Rio Grande do Sul”. Acessado 16 de junho de 2020. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=351257&caixaBusca=N>.

Jusbrasil. “O papel do Tribunal de Contas da União no exame das contas do Presidente da República”. Acessado 9 de abril de 2020.

<https://marianarocharossetti.jusbrasil.com.br/artigos/335777848/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-no-exame-das-contas-do-presidente-da-republica>.

Senado Federal. “PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação”. Acessado 25 de janeiro de 2020. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao>.

“Perguntas Frequentes do Regime de Recuperação Fiscal – Tesouro Transparente”. Acessado 15 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/paginas-complementares/regime-de-recuperacao-fiscal/perguntas-frequentes-do-regime-de-recuperacao-fiscal>.

“Planilha de monitoramento de indicadores do RRF - 2019 – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/planilha-de-monitoramento-de-indicadores-do-rrf/2019/114>.

“Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás - 2019 – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-goias/2019/30>.

“Plano de Recuperação Fiscal do Estado de Minas Gerais - 2019 – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/2019/30>.

“Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>.

“Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-grande-do-sul/2019/30>.

“Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – Tesouro Transparente”. Acessado 16 de junho de 2020. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf/#perguntas-frequentes>.

“Veja o balanço dos Estados que aderiram à renegociação de dívida com União e BNDES - <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/patrimonio-liquido-da-uniao-fica-negativo-em-r-2-416-trilhoes-em-2018-STN> - STN”. Acessado 28 de junho de 2020. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>.