Grupo Educacional RDP

Rumo ao MP

RETA FINAL PRÉ-EDITAL

MPE/RJ

TURMA 2027

Direito Financeiro e Tributário

Atividade Financeira do Estado e Finanças Públicas na Constituição



SUMÁRIO

DIREITO FINANCEIRO *3*

1. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO 3
1.1 CONCEITO E FINALIDADE 3
1.2 OS CAMPOS DA ATIVIDADE FINANCEIRA 3

2. O DIREITO FINANCEIRO 4
2.1 CONCEITO 4
2.2 AUTONOMIA E RELAÇÃO COM O DIREITO TRIBUTÁRIO 4
2.3 PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO 5

3. FONTES E VEÍCULOS NORMATIVOS DO DIREITO FINANCEIRO 5
3.1 CONSTITUIÇÃO E LEI COMPLEMENTAR 5
3.2 LEI ORDINÁRIA E AS LEIS ORÇAMENTÁRIAS 6
3.3 MEDIDA PROVISÓRIA EM MATÉRIA FINANCEIRA 6
3.4 OUTRAS FONTES 7

4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO 7
4.1 COMPETÊNCIA CONCORRENTE (ART. 24, I E II) 7
4.2 RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR (ART. 163) 8
4.3 TRANSPARÊNCIA DOS DADOS FISCAIS (ART. 163-A) 9
4.4 A LEI COMPLEMENTAR DO ART. 165, § 9º 9
4.5 A LEI 4.320/64 E A SUA RECEPÇÃO COMO LEI COMPLEMENTAR 10
4.6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000) 10
4.7 RELAÇÃO ENTRE A LRF E A LEI 4.320/64 11

5. FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 12
5.1 VISÃO GERAL 12
5.2 SUSTENTABILIDADE DA DÍVIDA (ART. 164-A) 12

6. O BANCO CENTRAL NA CONSTITUIÇÃO 12
6.1 EMISSÃO DE MOEDA E VEDAÇÕES 12
6.2 A AUTONOMIA DO BANCO CENTRAL (LC 179/2021) 13

7. RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL 14

8. JURISPRUDÊNCIA 14
8.1 PROIBIÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS NO ÚLTIMO ANO DE LEGISLATURA (ADI 4.065/DF) 14

DIREITO FINANCEIRO

Ponto do edital: Direito Financeiro e Tributário, Pontos nº 1 (item b), 3 (item b), 6 (item c), 8 (item b) e 10 (item c): "Finanças públicas na Constituição e na Legislação. Lei Complementar nº 101/00 e Lei nº 4.320/1964."

Olá, pessoal. Tudo bem? Hoje vamos estudar a atividade financeira do Estado e o tratamento que a Constituição de 1988 dá às finanças públicas, assunto que abre o Direito Financeiro e serve de base para tudo o que vem depois.

Esse tema pode aparecer na sua prova do MPE/RJ, tanto na parte conceitual (o que é a atividade financeira, qual a diferença entre Direito Financeiro e Direito Tributário) quanto na parte de competência legislativa, de reserva de lei complementar e de Banco Central, que costuma render questões bem objetivas.

Primeiro vamos entender o conceito, o objeto e os princípios do Direito Financeiro. Depois vamos ver as fontes normativas, a competência para legislar, a Lei 4.320/64 e a LRF e, por fim, as regras constitucionais gerais sobre finanças públicas e a jurisprudência do STF.

Vamos nessa, pessoal.

1. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

1.1 Conceito e finalidade

A atividade financeira do Estado é um instrumento para a realização do próprio fim estatal, que é concretizar o interesse público e atender às necessidades públicas. Ela não é um fim em si mesma.

É por meio dela que o Estado obtém recursos financeiros, decide como geri-los e como aplicá-los. Sem essa atividade, o Estado não teria meios para atuar na sociedade e efetivar direitos fundamentais, tomados tanto na sua dimensão individual quanto na transindividual.

A disciplina jurídica das finanças públicas, portanto, traz regras sobre toda essa atividade: a captação de recursos, a gestão das contas públicas e a realização dos gastos.

1.2 Os campos da atividade financeira

A atividade financeira costuma ser dividida em quatro grandes campos, cada um deles correspondendo a um instituto que vamos estudar em detalhe:

Atividade	Instituto correspondente
Obtenção de recursos	Receita pública
Gerência dos recursos	Orçamento público
Dispêndio de recursos	Despesa pública

Atividade	Instituto correspondente
Obtenção de recursos emprestados	Crédito público

Cada um desses institutos será estudado com calma mais adiante. Por ora, basta perceber que eles formam um todo, pois o Estado arrecada (receita), planeja (orçamento), gasta (despesa) e, quando necessário, toma emprestado (crédito).

2. O DIREITO FINANCEIRO

2.1 Conceito

O Direito Financeiro é o ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com a atividade financeira. Ou seja, é o conjunto de normas e princípios que disciplina a atividade financeira do Estado, compreendida como **receita, despesa, orçamento e crédito públicos**.

Percebam que o objeto do Direito Financeiro coincide exatamente com aqueles quatro campos que acabamos de ver no quadro.

2.2 Autonomia e relação com o Direito Tributário

O Direito Financeiro **não se confunde** com o Direito Tributário, que é o ramo mais próximo dele.

A diferença está na amplitude, pois o Direito Financeiro estuda toda a atividade financeira do Estado, aí incluídas as receitas públicas de qualquer natureza. Já o Direito Tributário se preocupa apenas com a receita tributária, que é só parte da receita pública.

Vejam, então, que o Direito Financeiro é mais amplo. O Direito Tributário cuida da instituição, da arrecadação e da fiscalização dos tributos; o Direito Financeiro cuida também do que acontece com esse dinheiro depois que ele entra nos cofres públicos (como é orçado, gasto e controlado), além das receitas não tributárias e do crédito público.

A própria Constituição reconhece a autonomia dos dois ramos. O art. 24, I, menciona separadamente direito "tributário" e "financeiro", e o Título VI trata, em capítulos distintos, do Sistema Tributário Nacional (Capítulo I) e das Finanças Públicas (Capítulo II).

Direito Financeiro	Direito Tributário
Estuda toda a atividade financeira do Estado	Estuda apenas a receita tributária
Receita, despesa, orçamento e crédito públicos	Instituição, arrecadação e fiscalização de tributos
Título VI, Capítulo II, da CF (arts. 163 a 169)	Título VI, Capítulo I, da CF (arts. 145 a 162)
Ramo mais amplo	Ramo mais restrito, que se ocupa de parte da receita

2.3 Princípios do Direito Financeiro

Alguns princípios atravessam todo o Direito Financeiro. Os princípios específicos do orçamento ficam para outro momento; aqui vamos ver os princípios gerais da atividade financeira.

Legalidade. O gasto de dinheiro público só é possível com prévia autorização legislativa. Somente em situações extremas se admite despesa sem autorização prévia do Poder Legislativo, como na abertura de crédito extraordinário por medida provisória, para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, da CF).

Economicidade. Está previsto expressamente no art. 70 da CF, entre os parâmetros da fiscalização contábil, financeira e orçamentária. É a exigência de eficiência, do ponto de vista econômico, do gasto público, que deve atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas com o mínimo de recursos possível.

Transparência. A LRF, nos arts. 48 e 49, estabelece instrumentos pelos quais os cidadãos podem acompanhar e controlar as contas públicas (planos, orçamentos, prestações de contas, relatórios de gestão fiscal, divulgação em meio eletrônico). Esse controle só é possível se as informações forem públicas e acessíveis.

Responsabilidade fiscal. Trata-se de assegurar que o gasto público seja realizado dentro de certos limites e de acordo com regras estritas que, se descumpridas, geram sanções aos entes públicos. A própria LRF define o que é responsabilidade na gestão fiscal:

> Art. 1º, § 1º, da LC 101/2000: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Reparem nas palavras-chave do dispositivo: **ação planejada e transparente**, prevenção de riscos, correção de desvios e **equilíbrio das contas públicas**.

3. FONTES E VEÍCULOS NORMATIVOS DO DIREITO FINANCEIRO

3.1 Constituição e lei complementar

A principal fonte do Direito Financeiro é a própria Constituição, que trata do assunto no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), arts. 163 a 169.

Abaixo da Constituição, há temas que só podem ser veiculados por **lei complementar**. São os temas do art. 163 e do art. 165, § 9º, que veremos em detalhe no tópico 4.

3.2 Lei ordinária e as leis orçamentárias

A lei ordinária é o veículo usado como regra no Direito Financeiro. As principais leis dessa categoria são as leis orçamentárias: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas leis **não podem ser objeto de delegação** (art. 68, § 1º, III, da CF). Ou seja, não cabe lei delegada sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

3.3 Medida provisória em matéria financeira

Não cabe medida provisória em matéria reservada à lei complementar (art. 62, § 1º, III, da CF). Também não cabe MP sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (art. 62, § 1º, I, "d").

A exceção está na ressalva do próprio art. 62, § 1º, I, "d", relativa aos créditos extraordinários, que podem ser abertos por MP para atender a despesas imprevisíveis e urgentes.

> Art. 167, § 3º, da CF: A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Durante muito tempo, a União usou MPs para abrir créditos extraordinários em situações que nada tinham de guerra, comoção interna ou calamidade pública, alegando apenas relevância e urgência. Isso trazia vários problemas à execução orçamentária, pois o orçamento era aprovado pelo Parlamento e logo depois alterado pelo Executivo por meio de MP.

Diversas ADIs foram ajuizadas no STF contra essas medidas, mas, por muito tempo, sem êxito. A Corte entendia que (i) não cabia controle concentrado sobre leis orçamentárias, por serem leis de efeitos concretos; e (ii) não cabia ao Judiciário avaliar os requisitos de relevância e urgência da MP.

A virada veio no julgamento da ADI 4.048, ajuizada contra a Medida Provisória 405/2007 (convertida na Lei 11.658/2008), que abriu crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de órgãos do Executivo. O STF passou a admitir o controle concentrado de normas orçamentárias e deixou claro que o crédito extraordinário por MP só cabe em situações semelhantes às descritas no art. 167, § 3º.

No caso, os recursos se destinavam a despesas correntes previsíveis, sem as características de imprevisibilidade e urgência. A Corte acrescentou que a lei de conversão não convalida os vícios da medida provisória.

> (...) Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas

> imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. (...) **STF. Plenário. ADI 4.048 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/5/2008 (Info 506).**

3.4 Outras fontes

O Direito Financeiro também é encontrado em decretos, atos normativos, decisões administrativas dos Tribunais de Contas e decisões judiciais.

Quanto às decisões judiciais, destaca-se a crescente judicialização de políticas públicas, em que se discute a efetivação dos direitos sociais em contraponto à reserva do possível. Voltaremos a esse ponto no tópico 7.

4. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

4.1 Competência concorrente (art. 24, I e II)

A competência para legislar sobre direito financeiro e sobre orçamento é **concorrente** da União, dos Estados e do Distrito Federal:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; (...)

A competência **concorrente** é detalhada nos parágrafos do mesmo artigo:

> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
>
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Ou seja, a União edita as **normas gerais** de direito financeiro, que valem para todos os entes. Os Estados e o DF suplementam essas normas. Se não houver lei federal de normas gerais, os Estados legislam plenamente; se a lei federal vier depois, ela **suspende** (não revoga) a eficácia da lei estadual naquilo que for contrário.

Os Municípios, numa leitura literal, não aparecem no art. 24. Numa interpretação sistemática, porém, os Municípios podem legislar sobre essas matérias para tratar de assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). É o que acontece, por exemplo, quando o Município edita as suas próprias leis orçamentárias.

Ente	Papel em direito financeiro
União	Normas gerais (art. 24, § 1º)
Estados e DF	Competência suplementar; plena na falta de norma geral (art. 24, §§ 2º e 3º)
Municípios	Interesse local e suplementação da legislação federal e estadual (art. 30, I e II)

4.2 Reserva de lei complementar (art. 163)

Além da repartição de competências, a Constituição exige **lei complementar** para diversos temas de finanças públicas. Vejam o art. 163 na redação atual:

> Art. 163. Lei complementar disporá sobre:
> I - finanças públicas;
> II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
> III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
> IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
> V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela EC 40/2003)
> VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.
> VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:
> a) indicadores de sua apuração;
> b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;
> c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;
> d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;
> e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. (Incluído pela EC 109/2021)

> IX - condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela EC 135/2024)
>
> Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. (Incluído pela EC 109/2021)

Percebam duas inclusões que costumam ser cobradas:

- o inciso VIII (**sustentabilidade da dívida**), incluído pela EC 109/2021, junto com o art. 164-A, que obriga todos os entes a conduzir suas políticas fiscais de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis;
- o inciso IX (**condições e limites para incentivos ou benefícios tributários**), incluído pela EC 135/2024.

O inciso I (finanças públicas) é regulamentado principalmente pela LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Já o inciso VIII serviu de fundamento, ao lado do art. 6º da EC 126/2022, para a LC 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável (o chamado Novo Arcabouço Fiscal) e alterou a LRF.

ATENÇÃO: o inciso V do art. 163 traz hoje "fiscalização financeira da administração pública direta e indireta". A redação original previa "fiscalização das instituições financeiras", e foi alterada pela EC 40/2003. Há questões que reproduzem o texto antigo.

4.3 Transparência dos dados fiscais (art. 163-A)

A EC 108/2020 acrescentou o art. 163-A, que reforça a transparência e a padronização das informações fiscais de todos os entes:

> Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Reparem que quem define periodicidade, formato e sistema é o **órgão central de contabilidade da União**, e os três objetivos do dispositivo são a **rastreabilidade**, a **comparabilidade** e a **publicidade** dos dados.

4.4 A lei complementar do art. 165, § 9º

O art. 165, § 9º, também reserva à lei complementar a disciplina geral das leis orçamentárias e da gestão financeira:

> § 9º Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela EC 100/2019)

Essa lei complementar específica, abrangente, que substituiria a Lei 4.320/64, **nunca foi editada**. Por isso, até hoje, quem cumpre esse papel é a própria Lei 4.320/64, ao lado da LRF e da legislação esparsa.

4.5 A Lei 4.320/64 e a sua recepção como lei complementar

A Lei 4.320/64 estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF. Foi editada como **lei ordinária**, sob a Constituição de 1946.

Com a Constituição de 1988, as matérias de que ela trata passaram a ser reservadas à lei complementar (arts. 163, I, e 165, § 9º). Como o conteúdo era compatível com a nova ordem, a lei foi **recepcionada com status de lei complementar**.

Na prática, a Lei 4.320/64 só pode ser alterada ou revogada por **lei complementar**. Uma lei ordinária posterior não pode modificá-la nas matérias reservadas.

Vejam que a recepção leva em conta o conteúdo da norma, e não a forma com que ela foi editada. É o mesmo raciocínio aplicado ao CTN, que também nasceu lei ordinária e foi recepcionado como lei complementar.

4.6 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)

Entre as leis complementares em matéria financeira, a de maior destaque é a LC 101/2000, a **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Ela foi um marco no chamamento ao rigor fiscal, que passou a ser exigido dos gestores públicos.

Quanto à finalidade, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição (art. 1º, caput). A ideia central é o equilíbrio das contas públicas, apoiado em planejamento, transparência, controle e responsabilização, com metas de resultado entre receitas e despesas e limites para gasto com pessoal, endividamento, operações de crédito, renúncia de receita e inscrição em restos a pagar.

A LRF é uma **lei nacional**: obriga a União, os Estados, o DF e os Municípios (art. 1º, § 2º). No âmbito de cada ente, ela alcança:

- o Poder Executivo, o Poder Legislativo (incluídos os Tribunais de Contas), o Poder Judiciário e o Ministério Público;
- as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e **empresas estatais dependentes**.

Percebam que nem toda a Administração Indireta se submete à LRF, mas apenas as empresas estatais **dependentes**. E aqui entram dois conceitos do art. 2º da LRF que caem muito:

> Art. 2º (...) II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação; III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Ou seja, a empresa dependente é a controlada que precisa do dinheiro do ente para pagar pessoal, custeio ou despesas de capital. Quanto à exclusão final, se o ente aporta recursos de capital por meio de **aumento de participação acionária**, isso, sozinho, não torna a empresa dependente.

Empresa controlada	Empresa estatal dependente
Maioria do capital votante pertence, direta ou indiretamente, a ente da Federação	É uma empresa controlada que, além disso, recebe recursos do ente
Por si só, não se submete integralmente à LRF	Submete-se à LRF
Art. 2º, II, da LRF	Art. 2º, III, da LRF

4.7 Relação entre a LRF e a Lei 4.320/64

A LRF **não revogou** a Lei 4.320/64 e sequer conflita com ela. São leis de alcances distintos, que convivem:

Lei 4.320/64	LC 101/2000 (LRF)
Editada como lei ordinária, recepcionada como lei complementar	Editada como lei complementar
Normas gerais sobre elaboração e controle dos orçamentos e balanços	Normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal
Foco na técnica orçamentária e contábil	Foco em metas, limites, transparência e equilíbrio fiscal

Se houver algum ponto de conflito entre as duas, prevalece a LRF, por ser posterior e tratar especificamente da gestão fiscal. Mas a regra é a convivência.

5. FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

5.1 Visão geral

O tema está no Título VI, Capítulo II, da Constituição. Esse capítulo se divide em duas seções: as **normas gerais** (arts. 163 a 164-A) e os **orçamentos** (arts. 165 a 169).

Nas normas gerais estão a reserva de lei complementar (art. 163), a transparência dos dados fiscais (art. 163-A), o Banco Central (art. 164) e a sustentabilidade da dívida (art. 164-A). Na seção dos orçamentos estão as leis orçamentárias, o processo legislativo, as vedações e os limites com pessoal, que serão estudados adiante.

5.2 Sustentabilidade da dívida (art. 164-A)

A EC 109/2021, além do inciso VIII do art. 163, incluiu o art. 164-A:

> Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.
>
> Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

Percebam que a sustentabilidade da dívida passou a ser um dever constitucional de **todos os entes**, e não apenas da União.

6. O BANCO CENTRAL NA CONSTITUIÇÃO

6.1 Emissão de moeda e vedações

A competência da União para emitir moeda é exercida **exclusivamente** pelo Banco Central. Vejam o art. 164:

> Art. 164. A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central.
>
> § 1º É vedado ao banco central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.
>
> § 2º O banco central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

O Banco Central **não pode emprestar** ao Tesouro Nacional (isso seria financiar o gasto público com emissão de moeda), mas **pode comprar e vender** títulos do Tesouro no mercado, como instrumento de política monetária.

Pelo § 3º, o caixa da União fica no Banco Central; o caixa dos demais entes e das suas entidades fica em **instituições financeiras oficiais**, ressalvados os casos previstos em lei.

Pode	Não pode
Emitir moeda, com exclusividade	Emprestar, direta ou indiretamente, ao Tesouro Nacional
Comprar e vender títulos do Tesouro para regular a oferta de moeda ou os juros	Emprestar a órgão ou entidade que não seja instituição financeira
Ser depositário das disponibilidades de caixa da União	Ser depositário do caixa de Estados e Municípios (que vai para instituições financeiras oficiais)

6.2 A autonomia do Banco Central (LC 179/2021)

A LC 179/2021 conferiu autonomia ao Banco Central. Ele passou a ser autarquia de natureza especial, caracterizada pela ausência de vinculação a Ministério, de tutela ou de subordinação hierárquica, com autonomia técnica, operacional, administrativa e financeira.

Uma das principais mudanças foi a fixação de **mandatos** para o Presidente e os Diretores, de quatro anos, não coincidentes com o mandato do Presidente da República. Para parte dos economistas, isso protege a política monetária de interesses meramente políticos ou eleitorais.

A lei também definiu o objetivo fundamental do Banco Central, que é **assegurar a estabilidade de preços**. Sem prejuízo desse objetivo, cabe a ele zelar pela estabilidade e pela eficiência do sistema financeiro, suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego.

A constitucionalidade da LC 179/2021 foi questionada no STF, sob o argumento de vício de iniciativa (o projeto que deu origem à lei foi de iniciativa parlamentar). O Supremo, por maioria, rejeitou a tese e manteve a lei.

> Não caracterizada qualquer violação ao devido processo legislativo no trâmite do projeto de lei complementar que dispôs sobre a autonomia e os objetivos do Banco Central. É constitucional a Lei Complementar nº 179/2021, que define os objetivos do Banco Central e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração

de seu presidente e de seus diretores. **STF. Plenário. ADI 6.696/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, red. p/ o acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 26/8/2021 (Info 1027).**

7. RESERVA DO POSSÍVEL E MÍNIMO EXISTENCIAL

Há um debate clássico e permanente entre a concretização de direitos fundamentais e os limites orçamentários. De um lado, os direitos sociais exigem prestações do Estado; de outro, os recursos são finitos e dependem de previsão no orçamento.

Hoje, doutrina e jurisprudência convergem no sentido de que a cláusula da **reserva do possível** não pode ser usada como instrumento de negação de direitos sem que o ente público demonstre, de forma consistente e documentada, a impossibilidade concreta de cumprir a obrigação.

A simples alegação genérica de "restrição orçamentária" não basta para afastar o dever estatal de efetivar direitos fundamentais, sobretudo quando se trata do mínimo existencial. O ônus de provar a falta de recursos é do Poder Público.

8. JURISPRUDÊNCIA

8.1 Proibição de benefícios fiscais no último ano de legislatura (ADI 4.065/DF)

O art. 131, II, da Lei Orgânica do Distrito Federal proibia que o DF concedesse isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais, de natureza tributária e previdenciária, no último ano de cada legislatura (ou seja, no último ano do mandato dos parlamentares), salvo em caso de calamidade pública.

O STF declarou a norma inconstitucional, por unanimidade. O primeiro fundamento é federativo, pois, ao criar uma vedação absoluta, que não existe na legislação nacional e não se apoia em nenhuma peculiaridade local, o DF invadiu a competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e tributário (art. 24, I, e § 1º). A LRF, de observância obrigatória por todos os entes, já traz mecanismos contra abusos na concessão de benefícios fiscais, como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a adequação à LDO.

O segundo fundamento é a separação de poderes, já que a restrição genérica tolhe prerrogativas do Legislativo e do Executivo locais e viola a autonomia política do DF. A Corte acrescentou que a norma presumia de forma absoluta a má-fé dos agentes públicos e que, na parte previdenciária, desrespeitava a iniciativa reservada ao chefe do Executivo.

> É inconstitucional dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal que proíbe a concessão, no último ano de cada legislatura, de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais, envolvendo matéria tributária e previdenciária. O Distrito Federal não pode, por meio de sua Lei Orgânica, estabelecer vedação absoluta à concessão de isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais no último ano de legislatura, pois invade a competência da União para editar normas gerais de

direito financeiro e tributário. A norma distrital que restringe de forma generalizada prerrogativas dos Poderes Legislativo e Executivo viola a autonomia política e a separação de poderes asseguradas pela CF/88. **STF. Plenário. ADI 4.065/DF, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 30/5/2025 (Info 1180).**