

A Lei de Responsabilidade Fiscal e a autonomia legislativa dos Estados e Municípios

Gustavo da Gama Vital de Oliveira¹

Resumo: O objetivo do artigo é refletir sobre a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na autonomia legislativa dos governos subnacionais no Brasil.

Sumário: 1. *Introdução* • 2. *A competência legislativa em direito financeiro* • 3. *Hipóteses de exercício da competência legislativa em direito financeiro pelos governos subnacionais e os limites da LRF* • 4. *Precedentes do STF afirmando a LRF como norma geral de direito financeiro* • 5. *Considerações finais* • *Referências*.

1. Introdução

O objetivo do presente artigo é refletir sobre a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00 - LRF) na autonomia financeira dos governos subnacionais no Brasil.

Embora a Constituição Federal (CF) estabeleça que o direito financeiro constitui disciplina de competência concorrente dos entes federativos (art. 24), cabe à União Federal estabelecer normas gerais sobre o tema (§1º), sendo a LRF, juntamente com a Lei 4.320/64, os diplomas normativos que cumprem a referida função no sistema brasileiro.

Completados vinte anos de vigência da LRF, buscamos compreender como seus preceitos foram utilizados como instrumentos de limitação da autonomia de Estados e Municípios, mencionando algumas decisões do Supremo Tribunal Federal que examinaram a necessidade de obediência aos parâmetros dimensionados na norma.

¹ Professor Adjunto de Direito Financeiro da UERJ, Mestre e Doutor em Direito Público pela UERJ, Procurador do Município do Rio de Janeiro, Advogado.

2. A competência legislativa em direito financeiro

A competência legislativa em direito financeiro é concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. A ausência de referência aos Municípios no art. 24 da CF não significa ausência de competência para legislar sobre o tema. Quando um município edita suas leis orçamentárias, seguindo a regra do art. 165 da CF, está legislando sobre o tema. O art. 30 da CF também fundamenta a atuação do ente municipal em direito financeiro, ao estabelecer a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).² A expressão “*aplicar suas rendas*” contida no inciso III também revela a inegável participação dos municípios como entes que editam leis em matéria financeira.

Como nas outras matérias elencadas no art. 24 da CF, a coordenação entre os entes federativos é atingida pela atribuição à União Federal do poder de estabelecer normas gerais. No caso do direito financeiro, o art. 163, I, da CF impõe que as normas gerais sobre finanças públicas sejam veiculadas por lei complementar, papel hoje cumprido basicamente pela Lei 4.320/64 e pela LRF.

Apesar da imensa dificuldade de definir o alcance da expressão “normas gerais”, a interpretação mais adequada à regra da autonomia federativa dos entes subnacionais (art. 18 da CF) indica que tal competência exercida pela União Federal não pode ser abaricante ao ponto de eliminar completamente a participação de Estados e Municípios como autores legislativos.

A competência legislativa de Estados e Municípios em direito financeiro é bastante evidenciada na hipótese de ausência da lei federal de normas gerais (art. 24, §3º, CF), na qual as normas editadas pelos entes subnacionais prevalecem até que sobrevenha lei federal de normas gerais que suspenderá a eficácia da lei local, no que lhe for contrário.

Mesmo existindo norma geral emanada da União Federal sobre determinado tema, é preciso reconhecer aos entes subnacionais um espaço mínimo de atuação legítima para edição de normas de direito financeiro que atendam a suas peculiaridades, como decorrência da autonomia federativa. Tal conclusão decorre da própria expressão “normas gerais”, que pressupõe, em raciocínio lógico, que há espaço

para a edição de normas “específicas”. A expressão que acompanha o §1º do art. 24 da CF reforça tal argumento, ao mencionar que a atuação da União “*limitar-se-á*” à edição de normas gerais. Ademais, impõe homogeneidade excessiva no âmbito da competência concorrente não se coaduna com a autonomia dos entes federativos assegurada pela CF, mesmo porque a União Federal já possui uma lista considerável de competências privativas.³

É certo que a LRF, apesar de ser norma geral, tratou de diversos temas relativos às finanças públicas de forma bastante detalhada. Assim, na prática, restou pouco espaço para que Estados e Municípios possam editar leis locais tratando da matéria. Buscaremos examinar alguns exemplos de limitação da autonomia financeira local em algumas regras estabelecidas pela LRF, fazendo referência a decisões do STF.

3. Hipóteses de exercício da competência legislativa em direito financeiro pelos governos subnacionais e os limites da LRF

O reconhecimento de que Estados e Municípios possuem competência para legislar sobre direito financeiro possui consequências práticas relevantes. Assim, na ausência de norma geral federal sobre um tema de direito financeiro ou nas hipóteses nas quais a norma geral federal revelar ambiguidade, é legítimo que o impasse seja decidido pela opção legislativa adotada na norma estadual ou municipal. Tal opção deve prevalecer mesmo que contrarie alguma orientação emanada de uma autarquia federal, por exemplo, visto que foi uma opção clara do constituinte reconhecer a autonomia dos entes subnacionais.

Nessa linha, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro⁴ elaborou Parecer reconhecendo a legitimidade de opção adotada pelo legislador estadual, ante a ausência de norma federal regulando hipótese envolvendo aplicação de recursos da contribuição social para o salário educação, ainda que contrarie entendimento de autarquia federal, considerando a autonomia federativa assegurada pelo art. 18 da CF:

Há temas de direito financeiro em relação aos quais a LRF não trouxe normas gerais. Aqui, há plena possibilidade de os entes subnacionais editarem normas próprias para exercer a “*competência legislativa*

² CFMORREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio

de Janeiro: Forense, 1998, p. 113.

³ Cf. Pires, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 193.

⁴ Revista da PGE-RJ, 65, 2010. Parecer no. 02, CGRYN, de 9/3/2009.

plena, para atender a suas peculiaridades”, conforme art. 24, §3º da CF. O art. 3º da LRF, por exemplo, que trazia normas sobre o plano pluri-anual, foi integralmente vetado. É interessante notar que um dos fundamentos para o veto consistiu justamente no reconhecimento de que a fixação de um único prazo de encaminhamento do projeto de plano pluri-anual para União, Estados e Municípios não levaria em conta as peculiaridades e necessidades de cada ente da federação. Ou seja, houve reconhecimento pelo próprio Chefe do Poder Executivo, ainda que implicitamente, que a matéria seria melhor tratada pelas leis locais, que atenderiam as peculiaridade de cada ente.

A competência legislativa dos Estados e Municípios para legislar sobre direito financeiro também fundamenta a possibilidade de edição de leis locais de responsabilidade fiscal, tal como já ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul.⁵ Por certo, a constitucionalidade de tal providência legislativa só estará atendida se a norma local não contrariar os ditames das normas gerais da União Federal (especialmente a Lei 4.320/64 e a LRF). Todavia, nos pontos em que tais normas foram omissas ou incompletas, pode o legislador local exercer sua competência, nos termos do art. 24 da CF.

A autonomia dos entes subnacionais para dispor sobre normas de direito financeiro encontra ainda uma poderosa limitação no art. 50, §2º da LRF.⁶ O dispositivo estabelece a competência do órgão central de contabilidade da União Federal (Secretaria do Tesouro Nacional) para editar normas gerais para a consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o conselho de gestão fiscal previsto no art. 67 da LRF. Tal conselho, ainda não instituído após duas décadas de vigência da lei, seria constituído por representantes de todos os poderes e esferas de governo, com objetivo semelhante ao conselho de estabilidade (*Stabilitätsrat*) da Alemanha.⁷

⁵ Lei Complementar 14.836/2016. O art. 1º faz expressa referência ao art. 24 e parágrafos da CF como fundamento para edição da norma.

⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca a regra do art. 50, §2º, da LRF, como exemplo de deslegalização: “Essas regras técnicas contábeis, que deverão ser normadas e flexíveis, com o benefício da padronização, a serem produzidas pelos órgãos nele mencionados, tanto quanto os demais exemplos acima comentados, é perfeitamente constitucional.” *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 261.

⁷ A comparação entre os dois órgãos mencionados, inclusive destacando as diferenças entre os mesmos, foi destacada por ROCHA, C. Alexandre A. *O Conselho de Gestão*

Considerando que a distinção entre “normas gerais para a consolidação das contas públicas” (art. 50, §2º da LRF) e normas de direito financeiro material não é precisa, surgem questionamentos acerca da legitimidade, do ponto de vista da autonomia fiscal dos entes subnacionais, de algumas orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional que acabam por obrigar a todos os entes da federação, sem a participação dos mesmos no processo de elaboração da tais orientações. O sentido do conselho de gestão fiscal previsto no art. 67 da LRF foi exatamente o oposto, ou seja, que Estados e Municípios pudessem participar da elaboração de tais orientações.

A omissão prolongada do legislador para a criação do mencionado conselho, sem dúvida, pode ser apontada como um dos muitos fatores de dificuldades para que diversos dispositivos da LRF sejam efetivamente cumpridos, considerando a diversidade de critérios de escrituração e consolidação das contas públicas entre Poderes Executivos e Tribunais de Contas dos três níveis da federação.

Na tentativa de fomentar a maior participação dos entes subnacionais nas decisões da Secretaria do Tesouro Nacional sobre normas gerais de consolidação das contas públicas, o Decreto 10.265/2020 instituiu a Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação, composta por diversos representantes, inclusive do Comitê dos Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal e da Confederação Nacional de Municípios. A providência, contudo, embora louvável como instrumento para assegurar maior participação dos governos nacionais nas decisões sobre as finanças públicas, não retira a necessidade de cumprimento do art. 67 da LRF e a criação do conselho de gestão fiscal, nos moldes estabelecidos pela norma.

4. Precedentes do STF afirmando a LRF como norma geral de direito financeiro

O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, reafirmou a condição da LRF como norma geral limitadora do exercício da competência legislativa dos entes subnacionais em matéria de direito financeiro. Conforme noticiado no Informativo STF 948, o Tribunal retomou o julgamento conjunto de diversas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 2238, 2241, 2250, 2261, etc.) que questionavam vários dispositivos

da LRF. Na ocasião, foi mencionado que um dos elementos comuns contido nas diversas ações foi o apontamento da ofensa ao princípio federativo de várias regras da LRF. O Tribunal, contudo, rejeitou a alegação, afirmando que

o exame da constitucionalidade material da LRF deve ser feito tendo em vista o contexto macroeconômico e de estabilização monetária da época, buscando o fortalecimento dos preceitos básicos de equilíbrio no Estado Federal, com a garantia do imprescindível equilíbrio federativo e o respeito à repartição constitucional de competências.⁸

Ainda em 2019, o STF examinou a Medida Cautelar na ADI 6129,⁹ que questionava emendas constitucionais à Constituição do Estado de Goiás. O Tribunal decidiu pela inconstitucionalidade das normas, que traziam a exclusão do limite de despesa com pessoal dos gastos com pensão e dos valores referentes ao imposto de renda devidos pelos servidores do Estado. Na decisão, o STF considerou que houve afronta direta ao art. 18 da LRF, que estabelece regras para o limite total de despesas com pessoal, de forma que o Estado estaria limitado, no exercício de sua competência legislativa, aos termos da LRF, conforme ementa a seguir:

ACÇÃO DIRETA CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação. 2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro

⁸ Informativo STF 948, 19 a 23 de fevereiro de 2019.

⁹ DJ 19/12/2019.

(art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF), 3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal. 4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação. 5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás. (ADI 6129 MC, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PUBLIC 25-03-2020)

Outra relevante decisão adotada pelo STF em 2019 acerca do alcance normativo da LRF para a autonomia de Estados e Municípios ocorreu no Julgamento das ADI 3786,¹⁰ no qual foi reconhecida a inconstitucionalidade da Resolução 33/2006 do Senado Federal, que pretendia autorizar a cessão, para cobrança por endosso-mandato, da dívida ativa de Estados, Distrito Federal e Municípios a instituições financeiras.

Na visão do STF, a autorização constitucional (art. 52, VII, da CF) para que o Senado Federal venha a dispor sobre condições para “*operações de crédito*” dos entes federativos deve ser lida à luz do conceito adotado pelo art. 29, III, da LRF:¹¹ Considerando que a figura contratual adotada pela Resolução 33/2006 não encontrou subsumção no conceito

¹⁰ DJ 18/12/2019.

¹¹ “art. 29. III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financeira de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e

de operação de crédito construído pela LRF, a matéria demandaria tratamento legal, não sendo cabível a utilização de resolução.¹²

A decisão do STF, ao negar competência para o Senado Federal dispor sobre o tema por resolução, acabou reforçando a autonomia financeira dos entes subnacionais para dispor sobre direito financeiro. Isto porque, no precedente mencionado, o Tribunal filiou-se a uma interpretação restritiva do conceito de operação de crédito, previsto no art. 29, III, da LRF.

Como se sabe, um dos principais instrumentos de limitação da autonomia financeira dos entes subnacionais em relação ao crédito público consiste justamente na submissão de operações de crédito à verificação, pelo Ministério da Economia, do atendimento de limites e condições por cada ente da federação (art. 32 da LRF). Embora o entendimento de que o controle exercido pelo Ministério da Economia, na hipótese, seja um controle de legalidade e não de exame de conteúdo de mérito¹³ acerca da conveniência e oportunidade da operação de crédito, é inegável que a medida consiste em embaraço ao poder de decisão sobre a gestão financeira dos entes subnacionais.

É justamente em função de ser um instrumento de limitação da autonomia financeira dos entes federativos que a doutrina advoga a necessidade de ser adotada uma interpretação restritiva do conceito

¹² serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;”

¹³ Conforme trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes: “Falha também a Resolução 33, de 2006, porque desatende frontalmente ao próprio conceito de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, em nada servindo a referência a outras operações assemelhadas contemplada pela redação do art. 29, III, da LC 101/2000.”

¹⁴ Secretaria do Tesouro Nacional – Manual de instrução de pleitos de operações de créditos para Estados e Municípios (MIP – versão 2019, p. 33): “Destaca-se que as análises de operações de crédito do Ministério da Economia são eminentemente de caráter vinculado, não comportando aspectos de conveniência e oportunidade de caráter vinculado, os quais se encontram normatizados, seja na própria LRF, nos itens de verificação, os quais se encontram normatizados, seja na própria LRF, seja em Resoluções do Senado Federal ou em Portarias da STN. Adicionalmente, sempre que necessário, os aspectos relacionados à interpretação jurídica são submetidos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de maneira a consolidar interpretações que são aplicadas a todos os casos semelhantes.” Na doutrina, Diogo de Figueiredo Moreira Neto destaca que a função do Ministério da Fazenda consiste em “função executiva operativa típica”, que não poderia ser substituída da competência decisória reservada ao Senado Federal (art. 52, V, da CF), *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: Finanças públicas democráticas*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 217.

previsto no art. 29, III, da LRF, conforme lição de Marcos Juruena Villela Souto e Henrique Bastos Rocha:

A Lei Complementar Federal impõe uma restrição na liberdade de atuação de todas as entidades federadas, que, por força do Princípio Federativo (CF, arts. 1º e 18), são dotadas de autonomia, inclusive para a gestão de seus recursos. Assim, considerando tratar-se de norma restritiva de direitos, a merecer interpretação fechada, poder-se-ia firmar uma linha de raciocínio, não livre de polêmica, de que outras situações não foram abrangidas e, em razão disso, não haveria limitação à liberdade inerente à autonomia estadual.¹⁴

Nessa linha de raciocínio, ao apontar o vício formal da Resolução 33/2006, o STF acabou reconhecendo que a restrição às finanças locais imposta pelo Senado Federal não se justificava, pois não haveria fundamento constitucional para o estabelecimento de condições para celebrações de negócios jurídicos pelos Estados e Municípios que não fossem operações de crédito à luz da definição da LRF.

O entendimento de que a identificação de negócios celebrados pelos entes públicos ao regime de operações de crédito depende da subsunção ao conceito do art. 29, III, da LRF projeta ainda efeitos relevantes para a relação entre os poderes de um mesmo ente. Isto porque, à luz do art. 32, I, da LRF, a operação de crédito não pode ser autorizada por ato isolado do Poder Executivo, sendo necessária a autorização do Poder Legislativo na lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica. Ademais, ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa, consiste em crime contra as finanças públicas.¹⁵ Assim, caso o Poder Executivo pretenda celebrar um negócio jurídico que não encontre subsunção no conceito do art. 29, III, da LRF, não haverá necessidade de autorização legislativa, visto que inaplicável será o art. 32, I, da LRF.

Logo, no precedente da ADI 3786, tivemos um interessante caso em que a LRF não foi utilizada como elemento de limitação da autonomia legislativa dos entes subnacionais em matéria financeira

¹⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela; ROCHA, Henrique Bastos. Securitização de recebíveis de royalties de petróleo. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, v. 5, 2001.

¹⁵ Art. 359-A do Código Penal (incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

(como ocorreu, por exemplo, na Medida Cautelar na ADI 6129). Ao contrário, a LRF serviu como instrumento de afirmação da autonomia federativa dos governos locais em face do Senado Federal. Na hipótese, ao determinar que a competência do Senado Federal para editar resoluções regulando operações de crédito (art. 52, VIII da CF) deveria ser interpretada à luz do conceito do art. 29, III, da LRF, o STF acabou reconhecendo que a norma da LRF garantia, a *contrario sensu*, a autonomia dos entes subnacionais celebrarem outros negócios jurídicos que não representem verdadeiras operações de crédito, assegurando assim a autonomia federativa mencionada no art. 18 da CF.

5. Considerações finais

Embora a LRF constitua uma lei de normas gerais de direito financeiro, atendendo a reserva de lei complementar para normas de finanças públicas (art. 163, I, da CF), não é exato concluir que ela teria impedido que os entes subnacionais possam legislar sobre direito financeiro, mesmo porque, à luz do art. 24 da CF, trata-se de matéria de competência concorrente entre os entes da federação.

Assim, os entes subnacionais possuem competência para legislar sobre matérias de direito financeiro que não foram exaustivamente reguladas na LRF, ou ainda na Lei 4.320/64. Nos casos de imprecisão das normas gerais, deve ser reconhecido, em nome da autonomia federativa assegurada no art. 18 da CF, que a lei local possa decidir sobre os temas, atendendo as peculiaridades de cada ente federativo.

O Supremo Tribunal Federal, em três importantes decisões adotadas em 2019, assegurou a condição da LRF como norma geral de direito financeiro que deve ser obedecida pelos governos subnacionais (ADI 2238, 2241, 2250, 2261, etc.), reconhecendo a inconstitucionalidade de emenda à constituição estadual que violou os dispositivos da LRF (MC na ADI 6129), bem como explicitando que a competência do Senado Federal para dispor sobre normas de operações de crédito que obriguem os entes subnacionais deve obedecer à ao conceito explicitado na LRF (ADI 3786).

Referências

PIRES, Thiago Magalhães. *As competências legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Forum, 2015.

_____. *Revisita da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, v. 65, 2010. Parecer no. 02, CGRYN, de 9/3/2009.

ROCHA, C. Alexandre A. *O Conselho de Gestão Fiscal e o Stabilização/Contrastes e lições*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, 2019.

Secretaria do Tesouro Nacional – Manual de instrução de pleitos de operações de créditos para Estados e Municípios (MIP – versão 2019), SOUTO, Marcos Jurruena Villela; ROCHA, Henrique Bastos. *Securitização de recebíveis de royalties de petróleo*. *Revista da Procuradoria da Câmara Municipal do Rio de Janeiro*, v. 5, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.