

# Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei

**FGV Projetos**

MAIS CONTEÚDO, MELHORES SOLUÇÕES.

# Ficha Técnica

## FGV PROJETOS

### Diretoria

#### Diretor Executivo

Cesar Cunha Campos

#### Diretor Técnico

Ricardo Simonsen

#### Diretor de Controle

Antônio Carlos Kfourir Aidar

#### Vice-Diretor de Projetos

Francisco Eduardo Torres de Sá

#### Vice-Diretor de Estratégia e Mercado

Sidnei Gonzalez

### Redação

#### Autor e Economista

José Roberto Afonso

### Equipe de Produção

#### Coordenadora de Comunicação e Marketing

Melina Bandeira

#### Revisora Linguística

Gabriela Costa

#### Jornalista Responsável

Mariana Meireles

#### Projeto Gráfico

Maria João Pessoa Macedo

### Banco de Imagens

[www.shutterstock.com](http://www.shutterstock.com)

### Impressão

Tiragem: 1000 exemplares

*Esta publicação é de responsabilidade do autor e não reflete, necessariamente, a opinião da FGV*

## FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

### Sede

Praia de Botafogo, 190, Rio de Janeiro – RJ, CEP 22250-900 ou Caixa Postal 62.591  
CEP 22257-970, Tel: (21) 3799-5498, [www.fgv.br](http://www.fgv.br)

### Primeiro Presidente Fundador

Luiz Simões Lopes

### Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

### Vice-Presidentes

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

## Conselho Diretor

### Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

### Vice-Presidentes

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque

### Vogais

Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Correa Júnior, Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade

### Suplentes

Alfredo Américo de Souza Rangel, Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Julio de Almeida Senna, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e Nestor Jost.

## Conselho Curador

### Presidente

Carlos Alberto Lenz César Protásio

### Vice-Presidente

João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos e Cia)

### Vogais

Alexandre Koch Torres de Assis, Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Celso Batalha (Publicis Brasil Comunicação Ltda), Dante Letti (Souza Cruz S/A), Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Hélio Ribeiro Duarte (HSBC Investment Bank Brasil S.A - Banco de Investimento), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Mauro Sérgio da Silva Cabral (IRB-Brasil Resseguros S.A), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A), Romeo de Figueiredo Temporal (Estado da Bahia), Ronaldo Mendonça Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Capitalização e de Resseguros no Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo) e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang.

### Suplentes

Aldo Floris, Brascan Brasil Ltda, Gilberto Duarte Prado, Luiz Roberto Nascimento Silva, Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Pedro Aguiar de Freitas (Cia. Vale do Rio Doce), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A) e Sérgio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A).

# Apresentação

A Lei de Responsabilidade Fiscal comemora, em 4 de maio de 2010, 10 anos de vigência. É uma ocasião excelente para resgatar a memória de sua elaboração, apreciação legislativa e consolidação, inclusive jurídica. O conteúdo desta publicação compreende um documentário histórico elaborado pelo economista José Roberto Afonso, especialista em finanças públicas e membro da equipe técnica do governo federal, responsável na época por preparar o projeto de lei e que, posteriormente, apoiou sua implantação, realizando uma pesquisa especial para resgatar atos e fatos que marcaram a adoção dessa Lei.

Ao publicar este trabalho, a FGV Projetos contribui com a missão institucional da Fundação Getúlio Vargas de promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A busca pelo aprimoramento e eficiência das organizações públicas, objeto de estudo deste trabalho, é um dos caminhos para reforçarmos o compromisso com a qualidade das atividades desenvolvidas há 65 anos.

Esperamos que este exemplar seja uma fonte de conhecimento e pesquisa para as autoridades governamentais, parlamentares e demais agentes públicos que, em suas atividades, lidam direta ou indiretamente com a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Boa leitura!

Cesar Cunha Campos  
*Diretor Executivo*  
*FGV Projetos*

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>Processo Constituinte (1987/1988)</b> .....	<b>2</b>
<b>Reforma Administrativa (1985/1988)</b> .....	<b>4</b>
<b>Proposição do Executivo Federal (1998/1999)</b> .....	<b>5</b>
<b>Apreciação Legislativa (1999/2000)</b> .....	<b>7</b>
<b>Questionamento da Constitucionalidade (2000/2007)</b> .....	<b>10</b>
<b>Regulamentação Pendente (Desde 2000)</b> .....	<b>11</b>
<b>Observações Finais</b> .....	<b>12</b>
<b>Notas</b> .....	<b>13</b>

A 3D bar chart with several bars of varying heights. A house icon is superimposed on the chart, positioned over one of the bars. The chart is rendered in a light gray color with a grid background.

# Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma Memória da Lei

## INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ficou conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>1</sup>.

É inegável e já notória a sua contribuição para melhorar o estado da arte das finanças públicas e mesmo da política econômica no Brasil. Os indicadores fiscais mais tradicionais, como *superavit* primário e dívida pública líquida, registraram uma evolução muito favorável na última década, em grande parte puxados pelo aumento da carga tributária e com um desempenho até mais favorável dos governos estaduais e municipais do que do federal, invertendo a tendência histórica de nossa federação. A aplicação da LRF aos três níveis e a cada um dos milhares de entes da federação brasileira, e a mudança que acarretou na gestão, na transparência e na cultura constituem diferenciais muito destacados por comparações de experiências internacionais, por meio da qual cada vez mais o Brasil é apontado como um caso de sucesso.

Se a LRF ficou reconhecida, até no exterior, por sua abrangência e austeridade, nem sempre se conhece a trajetória de sua elaboração e consolidação. Este é um objeto de estudo que passou ao largo das dezenas de livros, artigos e trabalhos, dedicados a analisar e interpretar as disposições da LRF, os seus impactos, especialmente sobre as gestões municipais, e também os seus resultados<sup>2</sup>. Por isso, a proposta deste trabalho é resgatar a memória da criação dessa lei no Brasil.

A gestação da LRF remete à Assembleia Nacional Constituinte, quando surgiu como um código de finanças públicas. Dez anos depois, a emenda constitucional da reforma administrativa trouxe um comando pedindo que o Presidente da República enviasse ao Congresso o projeto de lei complementar de que trata o artigo 163 da Carta Magna. O Poder Executivo Federal enviou um amplo e ambicioso projeto, mesclando princípios e também regras, e que gerou alguma polêmica na época. O Congresso Nacional, por sua vez, aprimorou a proposta, mudou a estrutura e ampliou o alcance, tendo o substitutivo sido aprovado por quórum de emenda constitucional. Poucos meses depois, o Supremo

Tribunal Federal rejeitou a ação para derrubar a lei como um todo e dezenas de seus dispositivos, e completou o ciclo institucional de sua criação. Esta cronologia dita a estrutura deste trabalho.

Antes de tudo, registre-se que a LRF compreendeu as matérias atribuídas à lei complementar no âmbito da seção “Normas Gerais”, do capítulo “Das Finanças Públicas”, do Título “Da Tributação e dos Orçamentos”, da Constituição da República, de 5/10/1988; mais especificamente, nos seguintes dispositivos do artigo 163, com a redação vigente:

*“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 Emenda Constitucional nº 40, de 2003)*

*VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;*

*(...)”*

## **PROCESSO CONSTITUINTE (1987/1988)**

O disposto no artigo 163 da Constituição de 1988 não existia na anterior, editada em 1967, o que reforça a importância do resgate da memória dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte<sup>3</sup>.

Antecipa-se, também, que as mudanças promovidas pela Constituinte no capítulo dedicado ao Orçamento Público até hoje pouca atenção despertaram nos analistas e mesmo nas autoridades<sup>4</sup>, em que pese ter sido mais inovadora do que a reforma do capítulo anterior, que é dedicado ao sistema tributário – a começar pela criação de duas novas figuras: as leis do plano plurianual e as diretrizes orçamentárias anuais<sup>5</sup>.

As inovações em torno das finanças públicas, tributação e orçamento surgiram na segunda etapa de trabalhos, dedicada às comissões temáticas. Isto significa que não foram propostas na primeira fase, intitulada subcomissão especial sobre orçamento público (esta fase direcionou boa parte dos debates a questões relativas à regionalização dos gastos públicos federais).

A matéria aqui analisada apareceu, pela primeira vez, no parecer apresentado em junho de 1987 pelo Constituinte José Serra, Relator da comissão dedicada aos Tributos, Orçamentos e Finanças, então presidida pelo Constituinte Francisco Dornelles<sup>6</sup>.

Vale reproduzir o dispositivo inserido do relatório em que foram citadas as finanças públicas pela primeira vez em texto constitucional então proposto:

*“Seção II – Das Normas Gerais sobre Finanças Públicas*

*Art. 63 – Lei complementar aprovará Código de Finanças Públicas, dispondo especialmente sobre:*

*I- finanças públicas;*

*II- dívida pública externa e interna, inclusive 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.”*

A mera leitura do *caput* do artigo já chama a atenção para uma curiosidade – o dispositivo nasceu sob a denominação Código de Finanças Públicas. Na justificativa de seu parecer, o então Relator José Serra vinculou expressamente o código de finanças públicas à consolidação da legislação do sistema financeiro<sup>7</sup>, que era objeto de intensa polêmica<sup>8</sup>; nas palavras dele:

*“Importantes inovações do Substitutivo dizem respeito à Lei do Sistema Financeiro Nacional e ao Código das Finanças Públicas, que reestruturarão os sistemas financeiros público e privado, estabelecerão as novas regras pertinentes à organização e ao funcionamento desses sistemas. O eixo da reformulação e da consolidação desses corpos legais deverá ser a promoção do desenvolvimento equilibrado, com juros compatíveis com a produção; transparência das operações, sobretudo as que envolvam o setor público; controle social do gasto e da dívida pública; e inibição da especulação improdutiva como prática generalizada na vida econômica do País.”*

Ora, pela tradição legislativa, a referência a código é feita quando se pretende reunir em um só ato as normas mais importantes referentes a uma matéria, buscando construir um fio condutor comum e critérios minimamente coordenados. O País já havia tido um código focado em um dos aspectos



básicos de tais finanças – mais precisamente, o Decreto nº 4.536, de 28/1/1922<sup>9</sup>, havia organizado também o Código de Contabilidade da União, com 108 artigos, que acabou sendo preterido pela prática de se elaborar uma lei básica para cada matéria – quando não várias leis, sem qualquer coordenação. É importante destacar que, no Relatório da Comissão de Finanças, a regulação da dívida pública era remetida à lei complementar, sem qualquer referência ao Senado Federal, que até então tinha competência sobre a matéria. Porém, na mesma etapa da Constituinte, outra comissão temática, a da Organização dos Poderes, mantinha na competência privativa do Senado, mas a partir de iniciativa do Primeiro-Ministro, a fixação de limites para a dívida consolidada das três esferas de governo<sup>10</sup> – aliás, num formato mais sintetizado, sem todo o detalhamento de competências previsto na redação final da Carta Magna.

Aprovada pela Comissão Temática<sup>11</sup>, a proposta foi harmonizada com a advinda da Organização do Estado na fase seguinte da Constituinte, intitulada Comissão de Sistematização<sup>12</sup>. A redação já assume a estrutura do texto final, ou seja: é criado o título VI, sob o título “Da Tributação e do Orçamento”; o capítulo II é o “Das Finanças Públicas”, que, por sua vez, tem a Seção I dedicada às “Normas Gerais”. Nesta, o primeiro artigo (184) define matérias para lei complementar (sumindo o termo “Código de Finanças”, que havia sido adotado pela Comissão de Finanças), e o segundo trata da emissão de moedas e do relacionamento entre Tesouro Nacional e Banco Central. Como se vê, a estrutura do texto é igual a da Constituição vigente e não foi modificada no Plenário, nem mesmo pela chamada Emenda do Centrão (que questionou e modificou muito do que foi aprovado pela Sistematização). É a primeira vez que se abre uma divisão no texto constitucional, apenas para o orçamento e ao lado do sistema tributário (não mais no âmbito das competências do Poder Legislativo).

Especificamente para o debate da LRF, a Comissão de Sistematização inova ao determinar que finanças públicas sejam reguladas por uma lei complementar, que, como tal, se aplica às três esferas de governo. A técnica redacional deve explicar a substituição da expressão “código de finanças públicas”, vez que tal instrumento (código) não é especificado no resto do texto. Outra inovação que permanece até o final da Constituinte, é que a Sistematização deveria manter o endividamento público na esfera das competências privativas do Senado Federal, mas, desta vez, desdobrado em quatro dispositivos: aquela Casa não apenas fixaria o limite para a dívida consolidada, como também disporia sobre operações de crédito e concessão de garantias, além de fixar limites para dívida mobiliária estadual e municipal.

Enfim, a Comissão de Sistematização define a estrutura e a redação final que persistirá até o final dos trabalhos da Constituinte.

## **REFORMA ADMINISTRATIVA (1985/1988)**

Vigente a nova Constituição, a regulamentação do artigo 163 foi ignorada por cerca de dez anos. Não foi objeto de qualquer projeto de lei complementar, nem por iniciativa do Executivo, muito menos de parlamentares.

O que muitos ignoram até hoje é que, na origem da LRF, está novamente o Congresso Nacional. A proposta do Executivo Federal para regulamentar a matéria não nasceu espontaneamente, mas, sim, decorreu de uma exigência parlamentar: a Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998, conhecida como da Reforma Administrativa, contemplava a seguinte norma, de caráter transitório:

*“Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.”*

A iniciativa parlamentar que acabou por levar a criação da LRF, na verdade, foi bem anterior a junho de 1998: se deu durante a tramitação da proposta de emenda constitucional, enviada pelo Executivo Federal em 1995, e introduzida logo no início de sua apreciação na Câmara dos Deputados. É importante mencionar que tal iniciativa era completamente deslocada, não só em relação ao fato, mas ao tempo também, do estouro da grave crise externa da década, que levou o Brasil a recorrer ao FMI, tendo com ele firmado acordo só em outubro de 1998<sup>13</sup> - ou seja, anos depois de proposta a norma programática citada, e alguns meses depois de promulgada a emenda da reforma administrativa. Infelizmente, este contexto histórico foi ignorado por muitos que criticavam a iniciativa de proposição e apreciação do projeto da LRF – e, talvez, até hoje, muitos ainda não tenham atentado para tal fato.

## **PROPOSIÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL (1998/1999)**

Os princípios da Assembleia Constituinte foram resgatados dez anos depois pelo Ministério do Planejamento, tendo à frente dos trabalhos Martus Tavares, inicialmente Secretário-Executivo e depois Ministro, que coordenou a elaboração pelo governo federal do projeto posteriormente enviado ao Congresso<sup>14</sup>, concebido como uma mudança de caráter estrutural e não mais uma medida imediatista<sup>15</sup>.

O objetivo do projeto da LRF, no âmbito do chamado Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, era construir a médio e longo prazos um novo padrão de gestão fiscal que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, mas que, naturalmente, se era obrigado a adotar na ocasião diante da gravidade da crise econômica. Segundo técnicos do Executivo<sup>16</sup>, o projeto de LRF foi concebido na pretensão de realizar uma mudança estrutural no regime fiscal brasileiro, de modo a se abandonar a prática recorrente de editar pacotes tributários de fins de ano: o objetivo era adotar uma visão mais abrangente e intertemporal da situação fiscal<sup>17</sup>.

O ponto de partida foi resgatar a motivação da Assembleia Nacional Constituinte e demarcar a fronteira entre normas gerais de finanças públicas e as do orçamento, e mesmo do sistema financeiro<sup>18</sup>. Foram selecionadas disposições de legislação vigente que teriam a ver com a matéria (em particular as normas que já vinham sendo incluídas na LDO federal para orientar a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento) e também de propostas já formuladas para regulação do orçamento, mas que seriam mais próprias para esta lei complementar. Foram pesquisadas e estudadas as experiências internacionais, com destaque para as da Nova Zelândia (que estava prestes a adotar uma lei exatamente com a mesma denominação), dos Estados Unidos (com sucessivos e quase sempre fracassados atos

para controlar os *deficits* orçamentários) e da União Europeia (cuja união monetária exigia uma convergência dos resultados fiscais e da dívida, que poderiam ser adaptados a um país federativo com ampla autonomia subnacional). Farta literatura econômica que focava em regras e instituições fiscais também foi consultada, em particular a expedida por organismos multilaterais internacionais.

Um aspecto peculiar da elaboração do projeto da LRF no âmbito do Executivo diz respeito à participação popular e às audiências realizadas para sua discussão e definição. Pela primeira vez, uma importante matéria fiscal foi submetida pelo governo federal à consulta pública, em dezembro de 1998, antes do envio ao Congresso. Na data limite prevista na emenda constitucional da reforma administrativa, em meados de dezembro de 1998, o Poder Executivo Federal publicou no Diário Oficial da União um anteprojeto de lei complementar<sup>19</sup> acompanhado de extensa justificativa, e através dele abriu ao público em geral espaço para receber sugestões, tendo por objetivo a revisão e elaboração do projeto a ser enviado ao Congresso Nacional poucos meses depois.

O debate público em torno do anteprojeto recolheu cerca de 5 mil sugestões pela internet e foram realizadas várias audiências com diferentes representantes dos governos estaduais e municipais e de entidades organizadas da sociedade<sup>20</sup>. Dezenas de sugestões e pleitos, assim recebidos, foram incorporadas ao projeto final do Executivo.

O caso mais marcante diz respeito à mudança na chamada *Lei Camata*, que seria incorporada à LRF e que fixava os limites para despesas com pessoal, conforme lei constitucional. Os representantes dos governos estaduais, em particular, foram os que mais pediram para que se mudasse a lei então vigente e se inovasse ao fixar sublimites por Poder (aliás, os governos mineiro e alagoano foram os principais defensores da proposta e, na época, seus governadores faziam oposição ao governo federal). Esse processo amplo de debates também assegurou ao projeto, desde antes de seu envio ao Congresso, um amplo apoio dos formadores de opinião e da mídia.

Outra curiosidade histórica é que, em meio aos debates para elaboração do projeto de lei, técnicos do FMI chegaram a criticar o anteprojeto preparado pelo Executivo, por mesclar princípios com regras e compreender matérias muito diversas – mais especificamente, George Kopitz (responsável pela elaboração do Código de Boas Condutas Fiscais) manifestara muitas dúvidas e críticas ao anteprojeto em ofício de 19/2/1999<sup>21</sup>.

Embora não fosse uma posição institucional do FMI (Fundo Monetário Internacional), mas sim de um de seus técnicos, respeitado e especialista na matéria, a carta antes citada é inequívoca quanto às dúvidas e críticas que tecidas por um técnico do FMI ao anteprojeto de lei do governo brasileiro, ao contrário da ideia então difundida pelos críticos da proposta – de que o anteprojeto nascia como imposição daquele organismo internacional.

À parte, vale registrar alguns comentários sobre a natureza da lei. Na época da preparação do projeto da LRF, como hoje, havia vasta literatura estrangeira, inclusive de dirigentes do FMI, mostrando que não havia uma solução ideal, muito menos simplista, para o ajuste fiscal imediato e muito menos para a sustentabilidade a médio e longo prazos do controle da dívida. Na hipótese da LRF ser limitada à mera busca de ajuste fiscal, poderia ter-se restringido a prever em seu próprio corpo a meta para resultados fiscais e de endividamento – como no caso europeu, em que o Tratado de Maastricht enfatiza o percentual máximo de *deficit* aceitável e o de dívida, mas que, na prática, já se revelava

inócuo quando tal limite era superado pelas nações mais poderosas do bloco, e as sanções acabavam suspensas. Se a lei tivesse seguido esse caminho, da opção por apenas limitar o *deficit*, pouco ou nada precisaria ter se importado em como prevenir e evitar que o *deficit* extrapolasse a meta; talvez, nem precisaria cuidar de como corrigir o resultado que ultrapasse a meta, porque, por princípio, o limite nunca poderia ser ultrapassado, mesmo em casos de anomalias econômicas (recessão) ou naturais (calamidades)<sup>22</sup>.



### APRECIÇÃO LEGISLATIVA (1999/2000)

O projeto de lei complementar do Poder Executivo Federal (numerado como 18 de 1999) chegou à Câmara dos Deputados em 15/04/1999.

Pouco depois (em 5/5/1999), foi constituída uma comissão especial para examinar a matéria, tendo na Presidência o deputado Joaquim Francisco (PFL-PE) e na Relatoria o deputado Pedro Novais (PMDFB-MA).

Logo que o projeto da LRF chegou ao Congresso, surgiu uma dúvida porque alguns achavam que deveriam tratar, ou preferiam, a regulamentação das normas gerais do orçamento – isto é, a revisão da Lei n. 4.320 de 1964, recepcionada pela Constituição de 1988<sup>23</sup>. Porém, este era o caso da lei complementar prevista no parágrafo 9º do artigo 165 da mesma Carta Magna, porém, o próprio Congresso, na emenda da reforma administrativa, havia cobrado do Executivo um projeto para regulamentar expressamente o artigo 163, como já foi comentado. Procederam à regulamentação, no entanto, sem fazer referência à lei complementar citada na seção dos Orçamentos.

O projeto de LRF teve boa receptividade no Congresso, a ponto de ser aprovado em apenas nove meses na Câmara. Depois de 27 reuniões da comissão especial, o parecer favorável, mas com alterações (na verdade, um substitutivo) do Relator Pedro Novais, foi proferido em 2/12/1999<sup>24</sup>.

Durante o processo legislativo, cabe registrar que, pouco antes da votação na Câmara dos Deputados, o Relator Pedro Novais acatou várias emendas que contemplavam teses defendidas por deputados do PT<sup>25</sup> – em particular, visando disciplinar o relacionamento do fisco com o Banco Central, exigindo maior transparência e esclarecimentos sobre objetivos e impactos das políticas executadas, dispondo sobre o seu resultado periódico e, o principal, vedando a emissão própria de títulos da dívida<sup>26</sup>.

Ainda assim, durante o encaminhamento da matéria, a liderança dos partidos de oposição encaminhou um documento contra o substitutivo do deputado Pedro Novais<sup>27</sup>, no qual seus membros votavam contra a lei, que, mesmo depois de aprovada ainda apresentou alguns destaques que exigiram

votações em separado de principais pontos do projeto, como, por exemplo, a vedação para novas renegociações da dívida entre os governos (tratada em discurso pelo deputado Aloizio Mercadante)<sup>28</sup>.

A votação em Plenário da Câmara começou em 20/1/2000 e a aprovação se deu em 25/1/2000, com 385 votos a favor e 86 contra (dentre eles, sobressaíam os de deputados da oposição, como Antonio Palocci, José Genoíno e Aloizio Mercadante)<sup>29</sup>.

Sobre o placar elevado, acrescenta-se que apenas a emenda regulando a aplicação compulsória de recursos tributários no Sistema Único de Saúde teve aprovação no Congresso Nacional por quórum superior à LDR, no ano 2000.

O projeto (PLC n. 4/99) chegou ao Senado em 3/2/2000, tendo sido relatado (a favor) pelos Senadores Álvaro Dias (PSDB-PR), na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com parecer favorável aprovado em 24/2/2000<sup>30</sup>, e Jefferson Peres (PDT-AM), na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), que, depois de três audiências públicas, aprovou em 4/4/2000<sup>31</sup>.

Em 11/4/2000, o mesmo projeto foi aprovado pelo Plenário do Senado por 60 votos contra 10. A proposta de rejeição ao projeto foi liderada pelos Senadores do Partido dos Trabalhadores - em particular, José Eduardo Dutra reclamava mais de inconstitucionalidade ao limitar operações de crédito e dívida (alegava serem matérias da competência exclusiva do Senado), e Eduardo Suplicy rejeitava a vedação para novas rolagens (temia que prejudicasse as negociações então em curso com a Prefeitura de São Paulo).

É importante chamar atenção para um ponto que muitos desconhecem: a Câmara dos Deputados, embora tenha preservado todos os princípios propostos pelo Executivo, promoveu expressivas mudanças na estruturação da lei e em sua técnica redacional, bem como incluiu importantes alterações que acentuaram ainda mais a austeridade fiscal do projeto – caso marcante das novas normas sobre a receita (inclusive para explicitar e dificultar suas renúncias) e sobre o Banco Central (separando as políticas fiscais e monetárias)<sup>32</sup>. Aliás, é interessante mencionar que o Senador Álvaro Dias deu seu voto favorável à LRF na CCJ do Senado, chamando a atenção para as mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados para aprimorar o projeto de lei do Executivo Federal<sup>33</sup>:

*“A estrutura aplicada ao Substitutivo é bastante diversa daquela apresentada pela versão original do Projeto. Ela retrata a tentativa de aperfeiçoar a técnica de elaboração formal da Proposição, colocando-a em melhor compasso com as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (LC 95/98), que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”. Além disso, essa estrutura demonstra o esforço de modificar, no conteúdo, parte das normas originalmente propostas, conforme se verá mais adiante (...) observa-se que o texto do Substitutivo, em relação aos termos do Projeto originalmente encaminhado ao Congresso Nacional, retrata as seguintes mudanças promovidas pela Câmara dos Deputados: (a) a inclusão das receitas públicas como tema de relevante interesse para o fim de implantação do novo regime fiscal; (b) a enfática especificação dos novos papéis reservados às leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, tendo em vista a definição de estratégias, objetivos e metas de política fiscal; (c) a utilização da receita corrente líquida como elemento básico para o cálculo dos diversos limites aplicáveis às despesas e à dívida pública, em lugar da receita tributária disponível originalmente proposta; (d) a manutenção das operações de refinanciamento da dívida mobiliária federal na lei orçamentária anual, em lugar de sua exclusão dos orçamentos públicos conforme a proposta originalmente*

*feita; (e) a definição de despesa obrigatória de duração continuada, em lugar da originalmente proposta despesa de longo prazo, para o fim de aplicação do mecanismo de compensação “pay-as-you-go”; (f) a constituição do “conselho de gestão fiscal”, integrado por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e da sociedade civil, com o propósito de acompanhar e avaliar a política e a operacionalidade da gestão fiscal.”*



Além de aperfeiçoar a forma e o conteúdo, o fato de a comissão especial da Câmara dos Deputados ter alterado muitos dispositivos do projeto do Executivo (com a concordância desse último), em nossa opinião, aumentou a adesão política dos parlamentares. Mais uma vez, tal fato passou despercebido para aqueles que achavam que pouco depois o Congresso mudaria a lei.

À parte, vale registrar como a questão federativa apareceu no processo legislativo da LRF. A começar porque a citada autonomia foi um dos princípios mais reclamados pelos parlamentares que se opuseram ao projeto. É possível dizer que, em termos partidários, houve uma contradição, algo sutil, entre as posições favoráveis ao projeto por parte de prefeitos e governadores vinculados à oposição (por exemplo, o governador de Alagoas apelou na Câmara para aprovação dos sublimites de gastos com pessoal), e as resistências e votos negativos dos parlamentares dos mesmos partidos (que, no final, votaram em bloco contra, nas duas Casas). Se não houve uma ação coordenada dos Governadores, ao contrário, os Prefeitos, especialmente os de cidades de pequeno porte que se reuniam em confederação, estes manifestaram desconforto, convertido em oposição ferrenha, depois de aprovada a LRF, quando se foi votar a lei de crimes fiscais<sup>34</sup>.

Por último, vale recordar que, além da lei complementar (LRF), outro projeto de lei ordinária tramitou conjuntamente e foi aprovado poucos meses depois, definindo crimes, sanções e penas, desde multas administrativas até a perda de mandato, cassação de direitos políticos e mesmo reclusão penal<sup>35</sup>. Ficou conhecida como Lei de Crimes Fiscais, a Lei nº 10.028, de 19/10/2000<sup>36</sup>.

## QUESTIONAMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE (2000/2007)

Poucas semanas depois de editada a LRF, em 29/6/2000, o Partido dos Trabalhadores (PT), junto com o Comunista do Brasil (PC do B) e o Socialista Brasileiro (PSB) protocolaram no Supremo Tribunal Federal (STF), em 29/6/2000, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, numerada como ADI n. 2.238 MC/DF, alegando dois motivos para que a Justiça derrubasse integralmente a lei e, no caso de não ser isto aceito, prosseguiram a argumentação questionando outros 25 pontos da lei<sup>37</sup>.

É curioso registrar que, dentre os tópicos questionados, constavam dispositivos inseridos a partir de emendas e teses defendidas por membros dos próprios partidos de oposição na Câmara dos Deputados, especialmente no que diz respeito à atuação, às obrigações e às restrições que ela veio a impor ao Banco Central.

Algumas Justificativas para o PT questionar a LRF foram objeto de nota, em 13/10/2000, do seu Presidente, José Dirceu, da qual se pode destacar:

*“A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na última quarta-feira, dia 11, negando por seis votos a cinco, liminar para suspender o artigo 20 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), pedida pelo PC do B, PT e PSB através da Adin 2.238, provocou equívoco grave quanto à intenção dos partidos signatários da ação. Com a iniciativa, os partidos levantam dúvidas em relação à constitucionalidade de alguns dispositivos da LRF.*

*Controlar gastos e sanear caixas estourados tornaram-se rotina para administradores do PT (prefeitos e governadores). Herdeiros de gestões financeiramente irresponsáveis, quase sempre de partidos que sustentam a aliança governista atual, nossos prefeitos e governadores dispõem grandes esforços na busca do saneamento das finanças. A honestidade e a transparência administrativa, aliás, são ingredientes que levam o partido a conquistar sua mais significativa vitória eleitoral em seus vinte anos de existência.*

.....

*É importante frisar que o motivo da referida ação direta de inconstitucionalidade não foi o de defender a irresponsabilidade fiscal. Na verdade, tornava-se necessário o pronunciamento imediato do Supremo Tribunal Federal acerca desse tema, porque havia sérias dúvidas quanto à adequada interpretação constitucional nessa matéria. A simples dúvida arguida pelos entes mencionados no artigo 103 da Constituição Federal legitima o controle de constitucionalidade do STF. Aliás, a decisão liminar do Plenário da Suprema Corte, mantendo o texto integralmente, pelo resultado de 6 x 5, assim mesmo depois de um de seus ministros ter revertido o voto inicialmente dado, demonstra por si só o quanto a questão é controversa.*

.....

*O Partido dos Trabalhadores, ao lado de seus governadores, prefeitos e de sua bancada federal, é favorável ao limite de gastos com pessoal. Com sua iniciativa legal junto ao Supremo buscou, com celeridade, preservar a certeza e segurança jurídica, em conformidade com o direito constitucional e a harmonia entre os poderes.”*

A inconstitucionalidade completa da LRF, segundo os três partidos, decorreria: primeiro, de vício do processo legislativo, pois o projeto teria sido emendado no Senado (e eles alegavam que eram emendas de redação) e não retornado para a Câmara; segundo, de um erro na abrangência parcial, pois foi feita uma “regulamentação parcial do que é indivisível, ou seja, dos incisos do art. 163 da CF” (pag.14 da ADI), não tendo o STF aceito tal argumentação.

A citada ação dos partidos de, então, oposição apenas abriu uma frente em que várias outras foram apresentadas junto ao STF, visando derrubar pontos específicos da LRF, mas a que ficou mais marcada

na mídia acabou sendo aquela liderada pelo PT<sup>38</sup>.

A votação de tal ação, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão, começou poucos meses depois de apresentada, em 28/9/2000, embora o julgamento só tivesse sido formalmente concluído em 9/8/2007.

Logo de início, o STF rejeitou a derrubada integral da LRF<sup>39</sup>. A Corte passou à discussão pontual, e ao invés de se seguir a numeração da lei ou dos dispositivos da ADI, passou direto ao dispositivo que criava sublimites de gastos com pessoal por Poder. A LRF acabou mantida por apenas um voto, sendo decisivo o do então Presidente daquela Corte, Ministro Marco Aurélio, que mudou o seu voto inicial (contrário) e acabou decidindo manter a constitucionalidade dos referidos sublimites de pessoal<sup>40</sup>. Aliás, pouco depois (9/5/2002), o mesmo Ministro se posicionou de forma categórica a respeito da LRF em entrevista coletiva: “o tribunal tem marchado com muita cautela com relação a essa lei, pois percebe que ela é um avanço em termos de Administração Pública”<sup>41</sup>.

Ao prosseguir na votação das dezenas de normas da LRF questionadas pela referida ação de inconstitucionalidade, o STF aceitou e suspendeu apenas três dispositivos. O primeiro envolvia uma brecha para que operações de crédito excedessem às despesas de capital no orçamento (§2º do art. 12), suspenso porque a Constituição prevê a mesma coisa no artigo 167, inciso III, mas de forma mais ampla, ao ressaltar despesas autorizadas mediante créditos suplementares especiais, mas não previstas na LRF. As outras disposições suspensas estão contidas no artigo 23 da LRF e respeitam ao princípio constitucional da irredutibilidade de salários. Quando ultrapassado o limite de gasto com pessoal, o STF aceitou apenas a extinção de cargos e funções, mas não “a redução dos valores a eles atribuídos”, não previsto pelo artigo 169 da Constituição. Pela mesma razão, a íntegra do § 2º do art. 23 da LRF foi suspensa porque possibilita a redução temporária da jornada de trabalho com adequação de vencimentos<sup>42</sup>.

## REGULAMENTAÇÃO PENDENTE (DESDE 2000)

Sobre a regulamentação da LRF, é curioso registrar que a grande maioria de suas normas era de caráter autoaplicável e muito poucas dependiam de regulamentação. Esta última foi reduzida a dois casos principais: a fixação dos limites para o endividamento públicos (delegado pela Constituição ao Legislativo) e o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal - aliás, nenhum deles dependia da decisão exclusiva do Executivo. Por ser uma lei de caráter nacional, ou seja, aplicada a todas as esferas de governo e a todos os poderes, vale ressaltar que os Congressistas adotaram como princípio básico na apreciação da LRF não deixar qualquer providência ao critério exclusivo do governo federal.

Sobre o endividamento público, a Constituição de 1988 determina: primeiro, compete exclusivamente ao Senado Federal fixar limites para a dívida consolidada (mas este só o fez para os Estados e Municípios, e não para a União); segundo, cabe ao Congresso Nacional, através de lei (ordinária), fixar limites, específicos para a dívida mobiliária federal. Assim, poucos meses depois de publicada a LRF, o Poder Executivo Federal enviou ao Congresso Nacional<sup>43</sup>: tanto um projeto de lei para limitar a dívida mobiliária federal<sup>44</sup>, quanto um projeto de resolução do Senado para tratar da dívida consolidada das diferentes esferas de governo<sup>45</sup> – mas este foi desdobrado em duas partes, só tendo sido aprovado o que fixou limites e condições para dívidas estaduais e municipais<sup>46</sup>, assim como para operações de crédito, mas restando pendente a definição do limite da dívida consolidada da União<sup>47</sup>. Até hoje não

foram aprovados e fixados os citados limites que seriam aplicáveis aos estoques da dívida federal, nem consolidada, nem mobiliária – ambas as propostas aguardam apreciação e votação no Senado Federal.

A ausência de regulamentação se aplica também ao Conselho de Gestão Fiscal (CGF), que foi previsto na LRF por inspiração dos Deputados que apreciaram seu projeto na Câmara<sup>48</sup>. Mais uma vez, a pedido do próprio Congresso Nacional, o Poder Executivo Federal enviou projeto de lei (ordinária) ao Congresso, poucos meses após a edição da lei<sup>49</sup>. Até agora, a matéria sequer passou de seu estágio mais inicial<sup>50</sup>. Enquanto isso, a própria LRF previu que, na ausência do Conselho, o Ministério da Fazenda disporia sobre elaboração dos relatórios exigidos pela lei<sup>51</sup> - para alguns, residiria justamente aí a falta de interesse das autoridades federais em implantar o CGF.

A única mudança na LRF foi aprovada, coincidentemente, no exato dia do seu 9º aniversário (em 5/5/2009), pela Câmara dos Deputados, novamente por folgada maioria (389 votos a o), tendo por base projeto originário do Senado Federal (a iniciativa foi do Senador João Capiberibe). Foi sancionada como a Lei Complementar nº 131, de 27/5/2009<sup>52</sup>. Conhecido como “Projeto Transparência”, teve o objetivo de reforçar e ampliar a transparência fiscal: “a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” de cada ente da Federação<sup>53</sup>.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

A trajetória da LRF é peculiar. As fortes polêmicas que cercaram sua proposição subitamente se transformaram em consenso, pode-se dizer até mesmo em unanimidade. O reconhecimento internacional a consagrou com uma das legislações mais austeras e de melhores resultados em Federações. Porém, este contexto atual pode esconder algum desconhecimento ou esquecimento em relação aos passos iniciais na construção dessa lei.

Este trabalho procurou traçar uma cronologia da LRF, de modo a recuperar atos e fatos que marcaram sua edição, desde a inovação da Assembleia Nacional Constituinte, passando pela proposição pelo Poder Executivo Federal e a apreciação pelo Congresso Nacional, até os questionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um trabalho mais descritivo, no qual se procurou evitar interpretações e opiniões. Pretende ser um documentário que embase análises e opiniões, do campo fiscal, econômico até o jurídico.

Recuperar a memória da criação da LRF pode ser interessante quando a política fiscal e suas instituições foram colocadas no epicentro da agenda econômica diante da crise financeira global e das reações que exigiu dos governos, mundo a fora. Novos desafios surgem para o regime fiscal e pode ajudar no seu enfrentamento lembrar como a LRF foi pensada, proposta, debatida, votada e também questionada judicialmente. É curioso que, de uma forma ou de outra, o Poder Legislativo sempre tomou a iniciativa da matéria. Não se pode negar que o Poder Executivo Federal muito investiu politicamente na sua proposição, muito menos se tirar o papel decisivo do Poder Judiciário, que referendou e manteve sua aplicação.

Esse rico histórico da LRF não deixa de ser mais um bom retrato do amadurecimento democrático do Brasil.

# Notas

- 1 Ver na íntegra a LRF no site: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm> Sua ementa é a seguinte:  
*“Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.”*
- 2 É rara a bibliografia sobre a edição da LRF no Brasil, vale, portanto, chamar a atenção para a Tese de Doutorado de Cristiane Kerches da Silva Leite, “O processo de ordenamento fiscal no Brasil e na década de 1990 e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, defendida junto ao Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, em 2005. Além de reunir vasta documentação, ela também entrevistou autoridades, parlamentares e técnicos que participaram do processo de elaboração e aprovação da LRF.
- 3 O Portal da Constituição Cidadã, vinculado ao site da Câmara dos Deputados, oferece, em meio eletrônico, um rico, completo e minucioso acervo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88, inclusive relatórios, votações e discursos. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/constituicao20anos>
- 4 Para conhecer mais sobre os debates e votações da Assembleia Nacional Constituinte, acerca do orçamento, ver o artigo deste autor, “Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: As Finanças Públicas”, na Revista BNDES, de junho de 1999; Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1102.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1102.pdf)  
Esse artigo resume o trabalho publicado pelo mesmo autor, com Waldemar Giomi e José Carlos Polo, em “A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – subsídios e sugestões para sua elaboração”, Cadernos de Economia do IPEA n.8, Brasília, de abril de 1992.
- 5 Conforme José Serra, “A Constituição e o Gasto Público”, Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA, junho de 1989, p. 93-106:  
*“As análises a respeito das consequências da Constituição de 1988 sobre as finanças públicas têm, em geral, enfatizado a prodigalidade fiscal e a ampliação da rigidez para reformar o setor público, implícitos no novo texto, bem como as características, méritos e limitações das mudanças no sistema tributário. Curiosamente, até agora, foram ignorados os dispositivos referentes à organização do gasto público, precisamente os mais positivos para os que se preocupam com as regras adequadas tanto ao equilíbrio fiscal como ao controle, à transparência e ao planejamento das decisões governamentais sobre a alocação de recursos”.*
- 6 A memória dos trabalhos e anais da Assembleia Constituinte foi disponibilizada na internet nos portais do Congresso Nacional. Sobre o tema, ora em exame, é possível consultar na íntegra o primeiro documento apresentado a então *Comissão da Tributação, Orçamento e Finanças*, o substitutivo do Relator José Serra. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-142.pdf>
- 7 A delimitação da fronteira entre as finanças públicas e privadas foi tema de um interessante parecer de Luis Romero Patury, “Lei Complementar sobre Finanças Públicas e sobre Sistema Financeiro”, publicado em “A Lei Complementar do Sistema Financeiro Nacional: Subsídios e Sugestões para a sua Elaboração”, Cadernos de Economia do IPEA nº 7, abril de 1992 (pp.71-80), que assim concluiu:  
*“A abordagem, aqui procedida, das Leis Complementares de Direito Financeiro Público e do Sistema Financeiro Nacional teve por objetivo levantar o problema, aventar soluções e provocar reflexões capazes de subsidiar a elaboração, tão mais racional quanto possível, dos correspondentes projetos das leis exigidas na Constituição em vigor. Espera-se, por isso, que a discussão aprofundada da temática traga novas e mais precisas contribuições, de forma a conduzir o labor legislativo para o caminho que resulte mais adequado ao desenvolvimento do país e mais compatível com os princípios expressos na Constituição brasileira.”*
- 8 Desde a primeira fase, da subcomissão temática, até a última fase, das votações em Plenário, as matérias relativas ao Sistema Financeiro Nacional foram marcadas por intensas polêmicas. Acabaram incluídas na Constituição normas que limitariam a taxa de juros reais (12%), aplicariam o crime de usura e restringiriam transferências de depósitos de poupança entre regiões (que só não foram exigidas porque o STF entendeu que careciam de regulação por lei complementar), assim como, por norma transitória, foi concedida anistia a empréstimos com recursos federais para produtores rurais. Chegaram a ser votadas, e rejeitadas por margem pequena de votos, propostas para nacionalizar e estatizar os bancos que operam no País.

Para mais detalhes, ver o capítulo “O Processo Constituinte”, do autor deste trabalho em parceria com Pedro Pullen Parente, publicado no Caderno de Economia do IPEA nº 7, de abril de 1992 (pp.15-39), citado na nota de rodapé anterior.

- 9 Ver na íntegra no site: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4536.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4536.htm)
- 10 Ver Substitutivo da Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, inciso VI do art.10, disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>  
É interessante registrar que, na etapa anterior de trabalhos, a Subcomissão do Poder Legislativo tinha dedicado uma seção ao Orçamento, repetindo o mesmo tratamento que antes era dispensado à matéria nas Constituições anteriores, nas quais tal matéria era tratada no âmbito da divisão do texto, que definia as atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-109.pdf>
- 11 O relatório final, denominado Anteprojeto da citada Comissão, está disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-145.pdf>  
Destaca-se que os dois artigos, o do Código de Finanças Públicas e o outro que regulava as relações entre Tesouro Nacional e Banco Central, constavam no capítulo dedicado ao Sistema Financeiro e não no que tratava sobre Orçamentos – arranjo que só foi aparecer na etapa final de trabalhos da Constituinte.
- 12 O segundo substitutivo da Comissão de Sistematização, datado de setembro de 1987, está disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>
- 13 O Programa com o FMI divulgado pelo Ministério da Fazenda, em 28/10/1998 (como também o memorando do FMI, de 13/11/1998), fazia distinção entre medidas de ação imediata e outras de caráter estrutural, sendo a LRF incluída no segundo bloco – como um instrumento “capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo”.
- 14 Na preparação da proposição do Executivo Federal, o Ministério do Planejamento mobilizou o BNDES, que era vinculado a essa pasta na época, tendo o apoio técnico sido coordenado pelo autor deste trabalho e assistência jurídica contratada junto ao Dr. Cid Heráclito, ex-procurador da Fazenda. Depois, durante a tramitação do projeto no Congresso, o acompanhamento técnico do Ministério foi liderado pelo, então, Secretário-Executivo, Guilherme Gomes Dias, e pela assessora, Selene Peres Peres Nunes, e, no campo da política, pela, então, assessora parlamentar, Selma Pantel.
- 15 As medidas imediatistas, voltadas para o aumento da carga tributária, envolviam especialmente a postergação da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF) ou o aumento da contribuição social sobre o faturamento (COFINS).
- 16 Para uma análise das bases adotadas para elaboração do projeto de lei do governo federal, vide Martus Tavares, Álvaro Manoel, José Roberto Afonso e Selene Peres, “Princípios e Regras em Finanças Públicas: a Proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil”, mimeo, apresentado no Seminário Regional de Política Fiscal da CEPAL, Brasília, janeiro de 1999.
- 17 Segundo Tavares, Manoel, Afonso e Peres, no trabalho antes citado:  
*“A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF insere-se nesse contexto porque, diferentemente das medidas de ajuste fiscal de curto prazo já implementadas, representa uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como os de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, portanto, de um verdadeiro código de boa conduta nas finanças públicas, aplicável aos três níveis de governo e aos três Poderes e em sintonia com os princípios constitucionais de autonomia federativa e de independência entre os poderes. Sua abrangência, tanto em termos de matérias, como de conceituação de setor público e em termos temporais, é a maior possível”.*
- 18 Um bom balizamento foi recuperado do parecer já citado de Luis Romero Patury:  
*“O estudo das Finanças Públicas abrange a emissão de moeda e títulos públicos, a captação de recursos pelo Estado, sua gestão e seu gasto, para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado. Na captação dos recursos são estudadas as diversas formas de receitas, obtidas em decorrência do patrimônio do Estado, do seu endividamento ou pôr força do seu poder tributário. Uma vez captados os recursos, impõe-se a sua administração até o efetivo dispêndio.... assumem especial importância a tributação e o endividamento público, inclusive emissão e resgate de títulos da dívida pública, e concessão de garantias por entidades públicas. A capacidade do Estado de tomar empréstimos está substancialmente determinada pelo potencial de recursos*

*compulsórios que, ano a ano, ele tem condições de mobilizar da sociedade. Daí por que a tributação constitui um dos principais elementos condicionantes do endividamento público.”*

- 19 É interessante observar a estrutura do anteprojeto de lei complementar do Executivo Federal – ver a seguir -, mantida depois no projeto enviado ao Congresso, que é muito diferente da composição que veio assumir o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados, e depois convertido na redação final da LRF:

*“Título I – Disposições Preliminares*

*Título II – Da Gestão Fiscal Responsável das Finanças Públicas: Capítulo I - Da Finalidade e Dos Princípios Fundamentais; Capítulo II - Das Normas Gerais, Seção I - Disposições Preliminares, Seção II - Da Limitação ao Endividamento Público, Subseção I - Das Restrições à Realização de Operações de Crédito, Subseção II - Da Vedação a Financiamento junto ao Banco Central, Subseção III - Dos Limites Globais para o Montante da Dívida, Seção III - Do Disciplinamento da Criação de Despesas, Subseção I - Da Criação de Despesas de Longo Prazo, Subseção II - Do Aumento dos Benefícios da Seguridade Social, Seção IV- Do Disciplinamento das Despesas com Pessoal, Subseção I - Do Aumento das Despesas, Subseção II - Do Custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, Subseção III- Dos Limites ao Montante das Despesas, Seção V- Da Prudência na Administração Financeira, Subseção I - Do Depósito das Disponibilidades de Caixa, Subseção II- Dos Limites às Inscrições em Restos a Pagar, Subseção III- Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita; Capítulo III - Das Normas Próprias de cada Ente da Federação, Seção I- Dos Objetivos de Longo Prazo, Seção II- Das Metas Trienais; Capítulo IV - Da Correção de Desvios e Das Normas Coercitivas, Seção I- Das Operações de Crédito Irregulares, Seção II- Da Dívida Excedente aos Limites, Seção III- Da Criação de Despesa sem a Necessária Compensação, Seção IV- Da Despesa com Pessoal Excedente aos Limites, Seção V- Da Administração Financeira Imprudente, Seção VI- Do Não Cumprimento dos Objetivos e Metas Fiscais.*

*Título III – Da Transparência Fiscal. Capítulo I - Da Abrangência das Contas; Capítulo II - Da Estruturação das Contas; Capítulo III - Da Divulgação das Contas; Capítulo IV - Dos Riscos Fiscais; Capítulo V - Do Controle, Seção I - Da Fiscalização, Seção II- Da Prestação de Contas*

*Título IV – Da Dívida Pública. Capítulo I - Da Conceituação da Dívida; Capítulo II - Do Controle da Dívida; Capítulo III - Da Dívida Mobiliária; Capítulo IV - Da Concessão de Garantias.*

*Título V – Das Relações Intergovernamentais. Capítulo I - Da Divisão de Atribuições; Capítulo II - Das Transferências Voluntárias; Capítulo III - Da Concessão de Créditos*

*Título VI – Do Inter-Relacionamento entre Finanças Públicas e Privadas; Capítulo I - Da Destinação de Recursos Públicos para o Setor Privado; Capítulo II - Das Empresas Controladas pelo Poder Público*

*Título VII – Disposição Geral*

*Título VIII – Disposições Transitórias”*

- 20 Foram destacadas as seguintes reuniões:

- 16/12/ 1998, em São Paulo, a “Primeira Reunião Sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal” com representantes do Mercado Financeiro;
- 07/01/1999, no Hotel Manhattan em Brasília, a “Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal” com os representantes da Associação Brasileira das Secretarias de Fazenda dos Municípios das Capitais – ABRASF;
- em 14 e 15/01/ 1999, na sede do BNDES, no Rio de Janeiro, a “Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal” com os assessores dos Estados;
- em 19/01/1999, no Ministério de Orçamento de Gestão, em Brasília, a “Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal” com os Secretários de Estado da Administração;
- em 02/03/1999, em Fortaleza, a “Primeira Reunião sobre o Anteprojeto de Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal” com Secretários de Estados da Fazenda e do Planejamento.

- 21 A argumentação básica de Kopitz do FMI era a seguinte (tradução nossa):

*“Ele é abrangente e ambicioso nos objetivos, cobertura institucional e características técnicas. Correndo o risco de omitir ou de interpretar mal alguns elementos-chave, estes comentários estão agrupados em três áreas: considerações estratégicas, desenho das regras fiscais e aspectos operacionais....*

*Considerações estratégicas - ... Nesta conjuntura extremamente difícil do Brasil, para que as regras sejam críveis, elas devem ser adotadas como parte do programa de ajuste fiscal que assegure a convergência e, por consequência, o cumprimento das metas e limites estabelecidos no projeto de lei. Isso pressupõe uma estrutura tributária e um padrão de gastos que sejam duradouros, a um custo mínimo em termos de distorções e iniquidades. Esse sistema fiscal, amplamente definido, deveria ser capaz de gerar superávits primários suficientemente grandes para facilitar a redução da dívida pública ao nível prudente prescrito na lei... Em suma, há fortes razões para perseguir a reforma das finanças públicas num amplo espectro – especialmente em tributação, previdência social, relações fiscais*

*intergovernamentais – simultaneamente com a tramitação do projeto de lei de responsabilidade fiscal. Desenho das regras fiscais - .... Não está inteiramente claro no projeto de lei qual regra tem primazia sobre as outras. Num certo sentido, o conjunto prescrito de regras parece superidentificado. Alternativamente, elas podem ser inconsistentes. Notadamente, a contenção ou a redução da relação da dívida demandaria a geração de elevados superávits orçamentários primários – na medida em que a taxa de juros excede a taxa de crescimento do PIB por uma larga margem, como parece ser o caso do Brasil em um futuro previsível.... Aspectos operacionais - ... Provavelmente serão encontradas consideráveis dificuldades na aplicação das penalidades anunciadas no projeto de lei – um aspecto-chave de credibilidade. À luz da recente suspensão do pagamento ao governo federal do serviço da dívida por alguns estados, pode ser necessário reforçar alguns dispositivos a respeito no projeto de lei.... O projeto de lei coloca essa responsabilidade em última instância sobre o poder legislativo dos respectivos governos, o qual pode não estar isento de tendências políticas. O Tribunal ou o Conselho de Contas tem importante papel de supervisão no processo. Não está claro, contudo, se essa função é puramente de aconselhamento ou se inclui julgamento e arbitragem. Permanece a questão quanto a se essas entidades têm suficiente competência técnica e independência para exercer essas funções de modo objetivo. Outra questão surge quanto ao papel do Poder Judiciário na solução de disputas pendentes”*

**22** Aliás, pouco antes do Brasil aprovar a LRF, a Argentina implantou lei semelhante, limitada apenas à fixação de um montante máximo de *deficit* público, que não permitiu o controle do déficit e muito menos evitou a falência daquele país.

**23** As diferenças entre as duas leis já foram destacadas por este autor em artigo de 1999 a respeito das memórias da Constituinte sobre orçamento, a saber:

*“Não é demais chamar a atenção para o fato de que se trata de duas leis complementares distintas, em princípio. No caso do art. 163, ou do projeto de lei de responsabilidade fiscal, o governo federal pretende torná-la uma espécie de código de boas condutas fiscais, que consolide e dê consistência às diversas normas gerais que tratam da captação de recursos (menos pela via tributária, sujeita a legislação específica), sua gestão e seu gasto, sempre respeitados os princípios constitucionais de autonomia federativa e independência de poderes. No caso do art. 165, será outra lei (para a qual já existe no Congresso mais de uma proposta de iniciativa dos próprios parlamentares) que tem por objetivo regulamentar os instrumentos e o processo orçamentário, bem como fixar normas específicas sobre a gestão financeira e patrimonial. Em princípio, a tramitação dos dois projetos deverá se dar de forma distinta, embora se espere que as decisões sejam harmônicas e coerentes.”*

**24** Para sintetizar as mudanças promovidas pelo Relator Deputado Pedro Novais, vale recuperar a síntese apresentada por Cristiane Leite (pp.120-122) na tese já citada:

*“Segundo o relator, o projeto apresentava alguns problemas que redundariam em questões jurídicas:*

- *feria o princípio da repartição de competência legislativa do art. 24 da Constituição, que diz ser de competência comum aos entes legislar sobre o direito financeiro, orçamento e previdência social, devendo a União limitar-se a estabelecer normas gerais;*
- *com 110 artigos e 500 dispositivos, era abundante em detalhes e abordaria áreas temáticas fora do seu escopo. O substitutivo, com 76 artigos, restringia as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal;*
- *deixava de disciplinar aspectos importantes de administração tributária (renúncia de receitas, patrimônio público, despesas com juros e desapropriação). O substitutivo inseria mecanismos mais eficazes de controle de endividamento.*

*Segundo o relatório, algumas mudanças propostas no substitutivo da CESP ao texto foram as seguintes:*

- *mudou a referência para fixação de limites: de receita tributária disponível para receita corrente líquida;*
- *o substitutivo previa sanções de ordem administrativa e econômica como o projeto (arts. 23,31,51). O substitutivo excluiu, no entanto, as mudanças na lei nº 64/90, de inelegibilidades, que devem ser objeto de proposição específica;*
- *explicitou a regra para o controle dos pagamentos de precatórios (art. 10);*
- *enquanto o projeto dava excessivo peso ao controle das despesas, o substitutivo preocupou-se também com a administração das receitas;*
- *inseriu dois conceitos: despesas obrigatórias de caráter continuado e aquelas que correspondem a uma expansão da atividade estatal (arts. 16 e 17);*
- *com relação aos limites para despesa com pessoal, o substitutivo suprimiu restrição que limitava despesas dos Poderes Legislativos e Judiciário a 30% da receita tributária própria do ente, pois entendeu-se que semelhante condição inviabilizaria o funcionamento das Câmaras Municipais, uma vez que as receitas próprias dos Municípios são ínfimas;*
- *amenizou congelamento das despesas dos poderes legislativo e judiciário: mudou dos 5 anos para 3 anos, estendendo este tratamento para o poder executivo (art. 73);*
- *corrigiu falha do projeto com relação às despesas com seguridade social, que exigia a compensação dos aumentos*

de benefícios mediante novas receitas ou redução de despesas da própria seguridade. Para o substitutivo, as despesas são obrigatórias; os acréscimos devem ser compensados com aumento da receita ou cancelamento de despesa (art. 24);

- inseriu limite de despesa com juros, o que foi pouco tratado no projeto (art. 4º);
- exigiu lei específica para socorro de instituições financeiras pelo BC e constituição de fundos privados (art. 28);
- com relação aos limites de endividamento dos Estados e dos Municípios, o substitutivo remeteu-se à experiência da Resolução nº 78/98, claramente enunciadas nos art. 48 e 52 da Constituição, dando ao Poder Executivo Federal a prerrogativa de encaminhar proposta de limites ao Senado e ao Congresso (art. 30);
- o art. 33 estendeu ao setor privado financeiro a responsabilidade pelo bom cumprimento da lei;
- o substitutivo acatou ou acresceu a vedação de operações de crédito entre entes da Federação (art. 35), o que implica que a União não voltará a financiar dívidas de Estados e Municípios;
- restos a pagar: o substitutivo atendeu à necessidade de honrar os principais empenhos e adequar os valores inscritos às disponibilidades financeiras apuradas no fim do exercício (art. 41). Aliás, o substitutivo manteve as principais limitações de gastos em final de mandato - restrições ao aumento de despesa com pessoal, inscrições em restos a pagar e operações de crédito por antecipação de receita (arts. 21, 38 e 42).”

**25** Apesar de votarem no Plenário contra o projeto da LRF, junto com o PC do B e o PSB, o PT, paradoxalmente, apresentou muitas emendas a ele: 46 de autoria do líder João Fassarela e outras 4 de José Genoíno (PT-SP), conforme comentado na tese de Cristina Leite.

**26** Na tese de Cristina Leite, é registrado o que mudou de última hora:

*“Dentre as emendas integral e parcialmente aprovadas, destacaram-se três: a emenda nº 16, que acrescenta ao art. 14 o § 4º, que veda a captação de recursos a título de antecipação ou pagamento de tributo cujo fato gerador não tenha ocorrido; a emenda nº 65, que muda a redação do art. 28, deixando claro que não se proíbe o Banco Central de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e empréstimos de prazo inferior a 360 dias; a emenda nº 99 (parcialmente aprovada), que altera o art. 64, mudando o limite de nº de habitantes por Municípios de 20 mil para 200 mil que devem elaborar relatórios de prestação de contas... “*

**27** Tentando as manobras protelatórias habituais, o líder João Fassarela (PT-MG) apresentou requerimento para retirada do projeto da LRF da pauta da Câmara, que foi derrotado, mas usou a seguinte argumentação básica:

*“Essa lei tem uma origem: é uma imposição do Fundo Monetário Internacional ao País. Sras. e Srs. Deputados, acho que ninguém aqui afirmará que o FMI está preocupado com a moralização das nossas Prefeituras. Não é essa a preocupação do FMI. Ao impor essa lei à Nação, inserindo-a no acordo e no ajuste, o FMI tem um único objetivo: que o Governo brasileiro diga aos credores internacionais que, independentemente do que acontecer no País, os interesses, os compromissos com os juros e com a dívida serão honrados. O FMI quer que o Congresso Nacional aprove hoje esse compromisso.”*

Curiosamente, quem respondeu ao deputado João Fassarela foi o líder de um partido de oposição, o deputado Miro Teixeira, líder do PDT:

*“(...) Não percebo que se esteja atendendo qualquer exigência do FMI. Se o FMI dependesse de lei aprovada no Congresso Nacional para que suas exigências fossem, ao longo de décadas, atendidas pelos sucessivos Governos brasileiros, o País estaria bem melhor, porque nada teria sido atendido. Não é a lei que determinará se as metas e os compromissos com o FMI existirão ou não.”*

**28** Cristina Leite comenta tal votação em sua tese (pag.131):

*“Talvez a DVS que trouxe a discussão do tema mais polêmico foi a nº 9, sobre as operações de crédito entre entes federativos. O DVS de iniciativa da bancada do PT foi uma tentativa de alterar o art. 35, que veda as operações de crédito entre entes federativos, subtraindo do texto os casos de crédito por novação e refinanciamento, como a mesma bancada já havia tentado através de emenda de plenário nº 9. O dep. Waldir Pires (PT/BA) fez discurso contundente contra a proibição de empréstimos entre entes federativos, afirmando que a aprovação desse artigo era uma ameaça à federação, era inconstitucional e feria a autonomia dos Estados (DCD, 5750, 02/02/2000). ... Segundo o dep. Aloizio Mercadante (PT/SP), a lei acaba com a possibilidade de renegociação da dívida, o que é perigoso, porque não se sabe como vai ser a taxa de juros internacional. A resolução nº 78 já estabelecia a política e os parâmetros da renegociação. A lei privilegiava a visão da tecnocracia, que tem visão de tesoureiro, em detrimento da visão política, do Senado e do Congresso como instâncias de definição da política de negociação (DCD, 5752, 02/02/2000). A despeito dos argumentos dos deputados da bancada de oposição, um dos mais importantes artigos do projeto não foi alterado, em função da larga margem de votos: 304 favoráveis, pela manutenção da expressão, e 127 desfavoráveis... “*

- 29 É ilustrativo os motivos reclamados pelo então líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, Aloizio Mercadante, segundo reportado no portal de seu partido, para votar contra o projeto:

*“Primeiro porque ele é muito restritivo em relação aos gastos sociais e não coloca limites para gastos financeiros, para o pagamento de juros”. O deputado diz que outro motivo para o PT votar contra é que a nova lei não permite a repactuação das dívidas. “Isso não existe no sistema financeiro”, afirma. A terceira e última razão para votar contra a proposta do governo é sua lógica de submissão às regras do FMI. “A lei está totalmente concebida dentro da política de ajuste fiscal do FMI e abandona a perspectiva de solidariedade entre estados e União”.*

Menciona-se também declarações do parlamentar do PT que mais acompanhou a matéria na comissão especial da LRF, deputado João Fassarela, no portal do partido:

*“A LRF foi elaborada com o único objetivo de ajustar as contas dos municípios e Estados às diretrizes da dívida com o FMI”, denuncia Fassarela. O deputado explica que, até então, o governo federal fazia acordos com Estados e Municípios para controlar o pagamento da dívida interna. “A partir da LRF, o governo federal passa a ter um instrumento de coerção e criminalização de prefeitos e governadores que não seguirem as diretrizes orçamentárias da União”... “Minha avaliação é de que a LRF funciona como uma intervenção direta do FMI nos municípios, pois transfere o superávit do orçamento para pagamento de juros de dívida em vez de financiar programas sociais”.*

- 30 O Senador Alvaro Dias assim abriu o seu parecer para a CCJ do Senado:

*“A finalidade primacial do Projeto de Lei Complementar nº 4/2000 (PLC 4/2000), de autoria do Poder Executivo, é a instituição de um regime fiscal-disciplinar calcado em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como em normas coercitivas e de correção dos “desvios fiscais” porventura verificados. O controle e a coerção operam-se pela exigência de fixação e cumprimento de uma multiplicidade de limites e metas, cujo acompanhamento é previsto ocorrer por intermédio de um aparato de relatórios e demonstrativos contábeis. Limites e metas, particularmente metas, devem ficar, sempre, tão bem retratados quanto possível nas leis do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual, servindo como pontos de referência para todo o trabalho de execução da ação pública e de seu respectivo controle e avaliação.”*

- 31 Não custa lembrar que um dos Relatores no Senado era opositor ao governo de Fernando Henrique, senador Jefferson Peres (Bloco/PDT-AM), mas figura respeitada no Senado pelas suas posições, assim justificou, de maneira contundente, por que encaminhou a favor da LRF:

*“É por isso, Sr. Presidente, para que o Brasil deixe de ser um hospício financeiro, para que a gestão fiscal deixe de ser uma zorra, que tomei a decisão política, desde o início, de rejeitar todas as emendas, independentemente de serem meritórias ou não, a fim de que este projeto não retorne à Câmara, porque é preciso que ele entre em vigor imediatamente. (...) rejeito-as todas, com a consciência de que estou prestando um serviço ao País(...)”*

- 32 Serra e este autor chamaram a atenção no artigo do Valor Econômico?, de 4/5/2000, para as mudanças promovidas pelo Congresso no projeto do Executivo:

*“Aliás, durante a votação dessa lei, grata mudança foi revelada no comportamento do Congresso, no que diz respeito ao reforço da austeridade fiscal. Várias alterações promovidas pelos parlamentares no projeto original foram bastante oportunas, entre elas a que definiu, primeiro, que a responsabilidade começa na arrecadação de tributos, exigindo explicações sobre o desempenho da receita e o combate à evasão e, principalmente, coibindo as renúncias tributárias, especialmente do tipo da “guerra fiscal” travada entre governos estaduais.*

*Em segundo lugar, o Congresso estabeleceu vínculo entre a política fiscal e a monetária-cambial, exigindo do Banco Central programações e relatos da execução de suas políticas e, principalmente, suprimindo seu poder para emitir títulos da dívida por conta própria e fora do orçamento federal, promovendo com isso aumentos de despesa pública, que, não por serem “financeiras”, deixam de ser reais e de onerar pesadamente o déficit público. Isto, aliás, ocorreu à sociedade nos últimos anos.”*

- 33 O consultor do Senado, Fernando Veiga Barros e Silva, em nota técnica de 9/2/2000, também comentou as alterações realizadas pela Câmara dos Deputados:

*“Na análise descritiva do Substitutivo, verifica-se que a finalidade primacial do Projeto de Lei Complementar encaminhado pelo Poder Executivo restou intocada. Trata-se da instituição de um regime fiscal-disciplinar, calcado em mecanismos de controle do endividamento e das despesas públicas, assim como em normas coercitivas e de correção de “desvios fiscais” porventura verificados..... De resto, as demais mudanças ou são pontuais ou podem ser imputadas à necessidade de reestruturação do texto original, adequando-o à técnica legislativa.”*

- 34 Tais conclusões também foram manifestas por Cristina Leite em sua tese de doutoramento já citada (pag.159-161):

*“Com relação à ação dos atores políticos federativos no processo decisório da LRF, a noção de Immergut sobre formação de pontos de veto no sistema político é bastante esclarecedora. O que observamos a partir da análise dos dados coletados? Os governadores e os prefeitos tiveram comportamento distinto no decorrer de todo o processo.*

*Os governadores não agiram como atores com poder de veto no processo decisório da LRF. Eles agiram como facilitadores do processo, sugerindo ideias para o aperfeiçoamento da lei que convergiam com os seus interesses. Houve manifestações públicas de posições críticas, especialmente por parte de São Paulo, mas não houve uma mobilização política para pressionar as suas bancadas no Congresso, nem o Executivo Federal. Os entrevistados analisaram este fenômeno argumentando que os governadores ganhariam com a aprovação da lei, por duas razões básicas.”*

- 35** *“Primeiro, a possibilidade de financiamento por endividamento já havia sido encerrada com a renegociação das dívidas dos Estados, no âmbito da Lei 9496/97... Segundo, a LRF reduziria o ônus da realização do ajuste dos gastos com pessoal pelos Executivos Estaduais, especialmente ao estabelecer limites de gastos para os Poderes Legislativos e Judiciários estaduais... A ação dos prefeitos foi diferente neste processo. Eles agiram de forma mais contundente, pressionando os deputados e senadores contra a aprovação da lei, através de marchas à Brasília, para fazer pressão sobre os parlamentares. Há algumas explicações para este comportamento diferenciado entre governadores e prefeitos. As condições de renegociação das dívidas dos Estados e dos Municípios foram diferentes. Os prefeitos tinham condições concretas de finanças públicas piores do que a dos governadores no momento da tramitação da LRF e agiram politicamente para defender seus interesses...”*

Para mais detalhes, ver Amir Antônio Khair, *As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais*, BNDES, Novembro de 2000.

- 36** Ver na íntegra a lei em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L10028.htm> Era a seguinte sua ementa:  
*“Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967”*

- 37** Na ocasião, a Liderança do PT na Câmara dos Deputados distribuiu a seguinte justificativa a respeito do questionamento que apresentava no STF:

*“06/07/2000 - Oposição tenta anular na justiça Lei de Responsabilidade Fiscal  
Os partidos de oposição PT, PCdoB e PSB entraram na Justiça essa semana com ação direta de inconstitucionalidade (Adin) contra a Lei nº 101 de maio deste ano, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.  
Na justificativa os partidos pedem a total nulidade da lei. “Além de ferir os princípios federativos, 25 dos 75 dispositivos da lei são inconstitucionais”, afirma a assessoria jurídica do PT.  
As inconstitucionalidades são quase todas de invasão de competência de poderes. A lei concede prerrogativas ao Executivo que são do Congresso Nacional. A União pode, agora, fixar limites de gastos da dívida pública, atribuição da Câmara e do Senado. Segundo a assessoria do PT, com a lei, o Executivo invade também competências do estado e dos municípios.”*

- 38** Na tese de Cristina Leite, são relacionadas as várias ADIs contra a LRF (págs.146 a 149), valendo destacar as seguintes observações:

*“As principais Adins foram impetradas pelos partidos de oposição, pelos Tribunais de Contas e pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Itamar Franco. A mais abrangente era a Adin nº 2238, dos partidos de oposição. As demais questionavam basicamente os limites de gastos de pessoal por poder...  
No caso da Adin nº 2256, a ATRICON, na época em que a Adin foi impetrada, era dirigida por técnicos do Estado de Minas Gerais. O advogado da associação era o filho do presidente do Supremo Tribunal Federal. Na época do julgamento, ao invés de ser julgada a Adin impetrada pela ATRICON, foi julgada a nº 2238, do PT, PC do B e PSB, que atingia mais pontos da lei. O Governo Federal se mobilizou, tentando convencer os juízes de que os dispositivos, especialmente o do limite de pessoal, não era inconstitucional. O Governo acabou ganhando e o dispositivo foi mantido na lei.”*

- 39** Vale produzir a decisão do STF, disponível em seu portal, sobre a questão inicialmente levantada pela ADI 2238 MC/DF :  
*“O Tribunal, por unanimidade, rejeitou a arguição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto deveria ter voltado à Câmara dos Deputados em razão de o Senado ter alterado certos dispositivos da lei. Votou o Presidente. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, rejeitou a arguição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto teria que ter disciplinado por inteiro o artigo 163 da Constituição Federal. Votou o Presidente. ... Plenário, 28.9.2000.”*

- 40** A decisão do STF a respeito do dispositivo que fixava sublimites de gasto com pessoal por Poder é assim apresentada no seu portal, mais uma vez em relação à ADI n.2238:

“... Em seguida, após os votos dos Senhores Ministros Ilmar Galvão (Relator), Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), deferindo a medida cautelar de suspensão dos efeitos do artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e dos votos dos Senhores Ministros Nelson Jobim, Celso de Mello, Sydney Sanches e Moreira Alves, que indeferiam a medida cautelar, o julgamento foi suspenso a fim de aguardar os votos dos Senhores Ministros Maurício Corrêa e Néri da Silveira, ausentes justificadamente. Plenário, 28.9.2000.

*Decisão: Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Ilmar Galvão (Relator), Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e o Presidente (Ministro Carlos Velloso), indeferiu a medida cautelar de suspensão dos efeitos do artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Retificou o voto proferido anteriormente o Senhor Ministro Marco Aurélio. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Relator. Plenário, 11.10.2000.”*

- 41** É interessante comentar que a referida entrevista foi dada em ocasião que o STF ameaçou voltar a examinar a questão da aplicação do sublimite de gastos com pessoal ao Judiciário. A maioria dos membros rejeitou manobra para reabrir o debate da matéria. O Ministro Marco Aurélio, na mesma entrevista, comentou a situação:

*“Indagado sobre o porquê da proposta do relator sobre o reexame do artigo 20, ele respondeu que isso se deve à situação do estado de São Paulo, a qual chamou de “dramática”, onde os limites impostos pela LRF ao Poder Judiciário sobre as despesas de pessoal não é suficiente para que os órgãos da Justiça funcionem a contento, atendendo toda a demanda de processos.*

*Marco Aurélio, porém, disse que o melhor caminho seria a alteração da própria Lei Complementar 101/2000, para que os limites de gastos determinados pela lei levassem em conta o fator da densidade populacional. Ele afirmou que, segundo estimativas, um aumento entre 1% ou 1,5% seria o suficiente para que a Justiça pudesse arcar com o preenchimento de cargos vagos de magistrados e de servidores no estado.*

*O presidente do Supremo lembrou ainda que os três Poderes do estado de São Paulo gastam, juntos, menos com pessoal do que o previsto pela LRF e apenas o Judiciário sofre com as restrições. Por isso, ele concluiu que deveria ser possibilitado que um dos Poderes tivesse seu limite aumentado, de modo a melhor atender o interesse da população, sem que isso implique gastos que extravasem o limite total definido pela lei.”*

Ver em: <http://www.mail-archive.com/penal@grupos.com.br/msg00558.html>

- 42** O STF aceitou questionamentos da ADIN 2.238-5 em relação aos seguintes dispositivos da LRF: Vale reproduzir os trechos correspondentes da decisão sobre tal ADI disponíveis no portal do STF:

*“Decisão: .... E, também por unanimidade, deferiu o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º da mesma lei complementar. Votou o Presidente. Em seguida, o julgamento foi adiado por indicação do Senhor Ministro-Relator. Plenário, 22.02.2001.*

.....

*Decisão: ... Por unanimidade, o Tribunal deferiu a medida acauteladora para suspender a eficácia do § 2º do artigo 12, e, no § 1º do artigo 23, da expressão quanto pela redução dos valores a eles atribuídos, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo.... Plenário, 09.5.2002.*

.....

*Decisão: Por unanimidade, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do artigo 21, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e, quanto ao artigo 72, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes. Votou o Presidente. .... Plenário, 12.02.2003.*

.....

*Decisão: Fica retificada a decisão proclamada na assentada anterior para constar que, quanto ao artigo 56, caput, da Lei Complementar nº 101/2000, o Tribunal, à unanimidade, deferiu a cautelar, nos termos do voto do Relator. Ausente, nesta assentada, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 09.08.2007.”*

- 43** Mais uma vez, o Executivo precisou atender a norma programática inserida pelos Congressistas na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2001, exigindo que enviasse logo ambas as propostas. Ou seja, repetiu-se a mesma trajetória da emenda constitucional da reforma administrativa e do projeto da LRF.

- 44** O Poder Executivo Federal enviou projeto em 3/8/2000 (Mensagem nº 1.070), numerado como Projeto de Lei nº 3.431, de 2000, na Câmara dos Deputados. Propunha que o montante da dívida mobiliária federal não ultrapassasse a 650% da receita corrente líquida. Foi aprovado na Câmara dos Deputados em 14/4/2009. Atualmente, está em tramitação no Senado Federal: mais especificamente, na CAE, tendo o Senador Efraim de Moraes como Relator.

- 45** O Presidente da República encaminhou ao Senado Federal a Mensagem nº 154, de 3/8/2000 (nº 1.069, de 2000, na origem), com duas propostas de limites globais para os montantes das dívidas consolidadas dos entes que constituem a

República Federativa do Brasil: uma para a União e outra para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 18/10/ 2000, a Presidência do Senado determinou a autuação das duas propostas em processos autônomos, atribuindo-se a designação de Mensagem nº 154, de 2000, à proposta relativa à União, e de Mensagem nº 154-A, de 2000, à referente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o posterior encaminhamento de ambas ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

- 46** A Mensagem nº 154-A, de 2000, aprovada em 20/12/ 2001, transformou-se na Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, que 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, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Em seguida, aprovou-se, por iniciativa da CAE, mas tendo como base a proposta enviada pelo Governo Federal, a Resolução nº 43, de 2001, que dispõe sobre as operações de créditos interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive a concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.
- 47** A proposta para limitar a dívida consolidada da União seria, no conceito líquido, de 3,5 vezes a receita corrente líquida, além de dispor de matérias correlatas. Atualmente, está numerado como Projeto de Resolução do Senado nº 84, de 2007, tendo o Relator na CAE, Senador Romero Jucá, apresentado o Parecer nº 1.188 de 2007 por sua aprovação - chegou a comentar que, no 2º quadrimestre de 2007, a dívida consolidada líquida efetivamente chegara a 2,11 vezes a receita corrente (contra 2,96 ao final de 2000). Mas, na última tramitação, em 17/12/2007, a matéria voltou para exame do Relator, líder do governo naquela Casa, e até hoje não foi votada.
- 48** O Conselho de Gestão Fiscal já surge na LRF com definições de objetivos (desde a classificação e padronização das contas públicas até a transparência fiscal) e composição (representantes de todos os governos e todos os poderes), faltando ao projeto de regulamentação dispor sobre seu funcionamento. Por sua finalidade e ampla representatividade, o Conselho teria papel importante no suprimento de uma lacuna sobre aspectos operacionais da LRF, que hoje vem sendo coberta em grande parte por crescente atuação ex-ante dos tribunais de contas; porém, se isso não representa maiores riscos devido ao detalhamento e didatismo da Lei, peca-se pela falta de padronização em âmbito nacional das práticas e interpretações.
- 49** Projeto de Lei nº 3.744, enviado pelo Poder Executivo Federal em 10/11/2000 (na origem, Mensagem nº 1.658/2000). A mesa da Câmara dos Deputados despachou para apreciação inicial pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público e nunca foi votado, sequer debatido. Na última movimentação, em 26/3/2009, foi designado como Relator o Deputado Eudes Xavier (PT-CE).
- 50** Quase dez anos depois, o projeto sequer foi examinado em primeira fase, por comissão temática daquela Casa. A maior resistência inicial provinha do PT (e da assessoria técnica da Comissão de Orçamento), que defendiam transformar o referido conselho em um órgão auxiliar do Congresso, o que, a juízo do Governo FHC, abriria precedente para propostas semelhantes relativamente a outros conselhos, como até o mesmo Conselho Monetário. Em 2002, chegou a ser realizada uma mobilização política, inclusive com apoio dos dirigentes dos Tribunais de Contas pela aprovação da matéria. Porém, a partir de 2003, o Executivo tem se omitido sobre a matéria, nem incluído o projeto nas periódicas listas de projetos de lei prioritários.
- 51** Diversos manuais técnicos estão disponíveis no portal do Tesouro (como os relativos à elaboração de demonstrativos fiscais, de anexo de metas fiscais e resumo de execução orçamentária e de demonstrativo das aplicações obrigatórias da educação): [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp)  
Para alguns, tal regra de natureza transitória acabou desestimulando, indiretamente, a regulamentação daquele Conselho. Embora, as instruções baixadas pelo Ministério, através da STN, em que pese o excelente caráter técnico, acabam não sendo obedecidas por todos os governos do País. Pior que isso, nem o Tesouro Nacional segue suas próprias instruções quando apura o superavit primário, ainda que seja uma das variáveis mais relevantes vistas pelos analistas fiscais. No caso do relatório resumido de execução orçamentária (RREO), o Manual da STN prevê que o anexo VIII apresente um quadro com a apuração do superavit primário, detalhando e padronizando a forma como são divulgadas as receitas e despesas (pelo regime de competência) que levam àquele resultado. Enquanto a maioria dos grandes governos estaduais e estaduais, a mesma STN divulga o mesmo quadro no RREO da União com outra formatação e segue um método completamente diferente. Ver o último relatório de 2009 em: [http://www.stn.gov.br/hp/downloads/lei\\_responsabilidade/RRdez2009.pdf](http://www.stn.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RRdez2009.pdf)
- 52** A LC nº 131 alterou os artigos 48 e 73 da LRF. Ver na íntegra em: [www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm)
- 53** O relator na Câmara, Deputado Beto Albuquerque (PSB-RS), destacou: "... inicialmente, mantém assegurado incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão das peças

orçamentárias... Após isso, impinge-se... obrigação de liberação ao conhecimento público, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária. Por último, é que se vem obrigar aos entes da Federação a adotarem um sistema integrado de administração financeira adequado a conter o registro das informações da execução orçamentária da despesa e receita públicas”.





FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS  

---

FGV PROJETOS

**RIO DE JANEIRO**

Praia de Botafogo, 190  
6.º andar  
tel.: +55 21 3799.5428  
fax: +55 21 2553.8810

**SÃO PAULO**

Av. Paulista, 548  
8.º andar  
tel.: +55 11 3799.3263  
fax: +55 11 3799.7891

[www.fgv.br/fgvprojetos](http://www.fgv.br/fgvprojetos) | [fgvprojetos@fgv.br](mailto:fgvprojetos@fgv.br)