

ASPECTOS RELEVANTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Coordenador

VALDIR DE OLIVEIRA ROCHA

Autores

BETINA TREIGER GRUPENMACHER

CARLOS MAURÍCIO C. FIGUEIRÊDO

CESAR A. GUIMARÃES PEREIRA

EDVALDO BRITO

EGON BOCKMANN MOREIRA

ESTEVÃO HORVATH

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

LEILA CUÉLLAR

LUCIANO FERRAZ

MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA

MÁRIA CRISTINA CESAR DE OLIVEIRA DOURADO

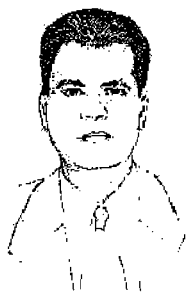
REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA

RICARDO LOBO TORRES

DIALÉTICA

São Paulo - 2001

A Constituição e a Lei
Complementar nº101/2000
("Lei de Responsabilidade
Fiscal"). Algumas Questões.



ESTEVÃO HORVATH

*Professor de Direito Financeiro da Universidade de
São Paulo. Professor de Direito Tributário nos Cursos de
Graduação, Pós-graduação e Especialização da PUC/SP.
Doutor em Direito pela Universidade Autônoma de Madri.*

A Constituição e a Lei Complementar nº101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Algumas Questões.

ESTEVÃO HORVATH

Como é sabido, a Constituição da República prevê a competência de lei complementar para dispor sobre *finanças públicas* (art. 163, I) e também para estabelecer “*normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos*” (art. 165, § 9º, II).

Com fulcro nesses dispositivos constitucionais, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que é conhecida debaixo da denominação “Lei de Responsabilidade Fiscal”¹.

Poder-se-ia considerá-la como um instrumento para tentar impor aos administradores do dinheiro público, nas várias esferas de governo, comportamentos probos e eficientes que, de resto, deveriam ser a regra primeira de atuação de qualquer administrador público. A própria lei complementar em evidência explicita a sua razão de existir e os seus objetivos ao dizer que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas ...” (art. 1º, § 1º, 1ª parte)².

1. Normas Gerais de Finanças Públicas e o Princípio Federativo

Este sub-tema se nos afigura de sobeja importância porquanto, dependendo de como se interprete o conteúdo e alcance - em úl-

¹ Com efeito, o art. 1º desse diploma legislativo reza: “Esta lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”.

² Em rigor, aquilo que é tratado pela L. C. 101/2000 não passa - na sua maior parte - de uma explicitação do que já está contido, expressa ou implicitamente no texto da Lei Maior. Já o princípio *republicano* contém, na sua idéia nuclear, o lembrete de que se está numa *res publica* e que a *coisa pública* não é de propriedade do governante do momento, porém um simples *administrador circunstancial* dela. Deve geri-la como se sua fosse, com lealdade, boa fé, *responsabilidade*, não se concebendo que aja em desacordo e em prejuízo do verdadeiro dono da coisa, que é, em primeiro e última análise, o povo.

tima análise, o próprio papel - da lei complementar veiculadora de normas gerais de Direito Financeiro, a aferição da constitucionalidade de um de seus dispositivos penderá para um ou para outro lado.

A questão não é nova, e autores de nomeada dela já cuidaram exaustivamente³. Isto não obstante, continua viva a chama da discórdia doutrinária que circunda o problema. De um lado, a Constituição brasileira dispõe expressamente caber à lei complementar as funções estabelecidas nos artigos 163 e 165, § 9º, acima referidos. De outro lado, o princípio federativo está a recordar a autonomia inerente aos entes que compõem o Estado Brasileiro. Num dispositivo, permite-se que uma lei - *que não a Constituição* - cuide de dispor sobre assuntos relativos ao Direito Financeiro e obrigue, embora emanada do Congresso Nacional (e não das Assembléias Legislativas estaduais ou Câmara Municipais), também os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Noutra ângulo emerge o artigo que reza ser o Brasil um Estado Federal. Ora, num Estado desse tipo, os entes não são autônomos e independentes, podendo tratar de seus assuntos peculiares da maneira que melhor lhes pareça? A resposta vem para logo e é, a nosso ver: *em termos*. Sim, pelo fato de que nem uma nem outra norma existem sozinhas, pairando no espaço do ordenamento jurídico pátrio.

Quer-se dizer: não há uma regra atribuindo competências e depois outra que (aparentemente) retira essas competências. O que ocorre é a configuração da competência mediante a junção dos dois tipos de comando constitucional. Noutra giro, a competência que o Texto Magno outorga à União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios para cuidar de assuntos de seu interesse (na forma da Constituição, é evidente) coexiste com a possibilidade - também posta pela Constituição Federal - de que a União (embora elaborando lei *nacional*) coloque normas que se apliquem a todos os entes federativos.

Resta saber os limites em que esta lei deve atuar.

"Direito Financeiro", dentre outras, é matéria objeto de *competência concorrente*, nos termos do art. 24 (neste caso, inciso I) da Carta Magna brasileira. Em sendo assim, aplica-se o § 1º deste dispositivo constitucional, o qual determina que *no âmbito da legisla-*

³ Veja-se, entre outros, Geraldo Ataliba, Paulo de Barros Carvalho, Souto Maior Borges, Roque Carrazza e Carvalho Pinto.

ção concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Isto é, em matérias dessa espécie, a Constituição outorga à União, cujo legislativo agirá em nome do Estado Brasileiro (e não somente do ente político União), o poder de estabelecer *normas gerais*, que serão obrigatórias para todas as pessoas - físicas ou jurídicas, públicas ou privadas -, desconsiderando, aparentemente, a autonomia dos entes federados. Todavia, como já se disse, a autonomia é dada *nos termos da Constituição*, ou seja, se esta dispõe que haverá uma legislação diferente daquela da pessoa política autônoma "intrometendo-se" nesta autonomia, isto deve ser levado em consideração pelo intérprete, pois não se pode - ao menos isso pensamos - pretender a existência de normas constitucionais inconstitucionais.

Tudo isso está a significar que as normas gerais criadas pela União - que, neste caso legisla criando *leis nacionais*, e não simplesmente *federais* - devem ser interpretadas restritivamente, ou ao menos cautelosamente, para não se perder de vista o princípio federativo.

O que são normas gerais, a doutrina ainda não conseguiu - se é que algum dia conseguirá - esclarecer. Quando muito, define-se pela negativa, ou seja, diz-se o que *não são* normas gerais. De toda sorte, estas normas têm caráter principiológico e não são *específicas*. Devem aplicar-se a todos os entes federativos, não podendo dirigir-se somente a um deles. Não constituem *cheque em branco* dado ao legislador infraconstitucional para preencher exatamente do jeito que bem entender. Para além disso - e, diríamos, principalmente - deve-se ter sempre presente o óbvio, que nem sempre parece, para alguns, tão evidente: *lei complementar não é Constituição*. Se esta pode tudo, aquela somente pode *nos limites - expressos ou implícitos - da Constituição*. Quer-se com isto dizer que, ao elaborar normas gerais sobre o que quer que seja, o legislador está cingido a respeitar sempre a autonomia das pessoas políticas.

Pode, dessarte, a União - ou melhor, o Congresso Nacional, criando *leis nacionais* - estabelecer normas gerais de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios). Não pode, contudo, essa legislação, perturbar a autonomia das pessoas políticas além do que seja necessário para que se faça a contento tal gestão "financeira e patrimonial".

Mencione-se, a título exemplificativo, o § 2º do art. 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, que reza: "as disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios". Ora, a ousadia e a pretensão do legislador por vezes não têm limites! A L.C. 101/2000 obriga, além da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios - e, ainda assim, somente *naquilo que for considerado norma geral* - porque a Constituição assim determina. Em outras palavras, referido texto legal é inócuo, totalmente despidiêdo.

Não se está aqui pretendendo retirar-se da Lei de Responsabilidade Fiscal os seus vários méritos. Está-se unicamente querendo chamar a atenção para a circunstância de que não se deve aceitar submissamente tudo aquilo que ali se encontra prescrito pelo só fato de estar expresso.

Tome-se o art. 9º, § 3º da L.C. 101/2000 que, inserido na Seção IV, a qual cuida da "Execução Orçamentária e dos Cumprimento das Metas", determina: *no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no "caput" (30 dias subsequentes ao final de um bimestre em que se verifique que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais), é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*. O Supremo Tribunal Federal suspendeu, até julgamento final, a eficácia desse dispositivo por entender, ainda que em caráter provisório, a possibilidade de se estar interferindo na independência dos Poderes Judiciário e Legislativo⁴. Ou seja, embora

⁴ A íntegra desta informação consta do Boletim Informativo nº 218 do S.T.F.: "... Retomado o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Socialista Brasileiro - PSB e pelo Partido dos Trabalhadores - PT contra a Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. O Tribunal deferiu o pedido de medida cautelar para suspender, até decisão final, a eficácia do § 3º do art. 9º da citada LC (§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, fica o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias). O Tribunal, à primeira vista, considerou relevante a arguição de inconstitucionalidade quanto ao § 3º do art. 9º da Lei impugnada, dado que tal dispositivo viabiliza uma interferência do Executivo em domínio constitucionalmente reservado à atuação autônoma dos poderes Legislativo e Judiciário. No mesmo julga-

integre o texto da L.R.F., aparentemente esta extrapolou os limites de sua competência, ao interferir no princípio da separação dos poderes do Estado, como parece indicar a Suprema Corte.

2. O Orçamento e a L.R.F.

Já observamos, em outro estudo⁵, que a Constituição Federal de 1988 encampou a idéia de planejamento e procurou fazer com que ela se efetivasse ao prever a elaboração, *por todas as pessoas políticas*, de planos plurianuais (que são *leis*), leis de diretrizes orçamentárias, até chegar-se às leis orçamentárias anuais.

A Lei do Plano Plurianual deve estabelecer, *“de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal (o mesmo aplicando-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios) para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”* (art. 165, § 1º da C.F.). Na Lei de Responsabilidade Fiscal, o único artigo que cuidava diretamente de esmiuçar o papel do plano plurianual em nível infraconstitucional (art. 3º) foi objeto de veto presidencial. Ainda assim, não se pode negar a relevância atribuída pelo texto constitucional a este tipo de lei orçamentária, em que pese a que muitos entes federativos não o tenham implantado até o presente momento. A idéia latente nesta figura é a de que a atuação do Estado seja pensada para médio e longo prazos, além de sê-lo para o presente.

As despesas de capital, *v.g.*, consoante a Lei 4.320/64 (ainda a lei sobre *normas gerais de direito financeiro* mais abrangente em nosso sistema), são aquelas relativas aos investimentos, às inversões financeiras e às transferências de capital (art. 12 dessa lei). À vista disto, não podem deixar de constar da Lei do Plano Plurianual, exatamente para que se impeça que uma simples mudança de governo -

mento, o Tribunal indeferiu o pedido de suspensão cautelar de vários dispositivos impugnados (art. 4º, § 2º, II e § 4º; art. 7º, *caput* e § 1º; art. 9º, § 5º) e não conheceu da ação na parte em que se impugnavam os §§ 2º e 3º da art. 7º da citada LC, por entender que o ataque seria inepto - alegava-se antinomia com o disposto no art. 4º da MP 1980-20, (ADInMC 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, 22.2.2001)”.
5

5 “Orçamento Público e Planejamento”, in “Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba - I - “Direito Tributário”, organizado por Celso Antônio Bandeira de Mello; Malheiros Editores, São Paulo, 1997.

ou de orientação política - e, só por essa razão, se deixe de dar continuidade a uma obra, por exemplo⁶.

A importância dessa lei vem ressaltada pela própria Constituição da República, quando reza, categoricamente, que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade" (art. 167, § 1º).

A Lei do Plano Plurianual servirá - *obrigatoriamente* - de inspiração para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (doravante designada simplesmente L.D.O.), a qual dirá como, para o exercício financeiro subsequente, a Lei Orçamentária Anual (de agora em diante L.O.A.) será elaborada, ou melhor, escolherá a parcela do plano plurianual que será objeto de execução no exercício seguinte⁷.

3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO, por sua vez, *compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento* (art. 165, § 2º, C.F.). Quanto a esta lei, a Lei Complementar 101/2000 acrescentou-lhe outras missões, que cons-

⁶ Outras razões, que não somente de cunho político, podem motivar a mudança de orientação quanto a um determinado investimento, é claro; porém o que se busca evitar é a simples paralisação de uma obra ou de um outro tipo de investimento em decorrência de mera mudança de governo, às vezes até mesmo por retaliação política.

⁷ Não obstante a clareza, a nosso ver, do propósito da Constituição ao prever o plano plurianual, já ouvimos alguns estudiosos afirmarem que a Lei do Plano Plurianual não é cogente nem para a LDO, nem para a LOA. *Data venia* desta opinião contrária, quer-nos parecer que nenhum sentido teria elaborar um plano de longo prazo se este não tivesse de ser compulsoriamente adotado pelas leis orçamentárias que se lhe seguissem, as quais lhe dariam efetiva concretização. Demais disso, a Lei das Leis estabelece que *as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias* (art. 166, § 3º, I). Ora, se as emendas devem seguir aquelas leis, é evidente que os projetos de LDO e LOA devem obedecer o que reza a Lei do Plano Plurianual, assim como a LOA precisa sujeitar-se, também, à LDO. De toda sorte, cremos que a interpretação equivocada acima restou superada com o que prescreve o art. 5º, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe textualmente: "o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: ...".

tam do art. 4º e seus incisos, visando sempre, consoante se depreende da simples leitura do texto, ao equilíbrio entre receitas e despesas.

Dentre as funções da LDO acrescentadas pela LRF, está a de estabelecer os "critérios e forma de limitação de empenho" (art. 4º, *b*), quando: (i) verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (art. 9º, *caput*) e (ii) a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre. Tornar-se-á essa providência com o fito de reconduzir a dívida ao limite preestabelecido.

A Lei federal nº 4.320/64 define empenho de despesa como sendo *o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição* (art. 58). Assim, estando-se na iminência de, ou tendo-se ultrapassado o limite fixado para a dívida, o ente federativo que se enquadrar nessa situação deverá proceder à *limitação de empenho*. E a forma como isso será realizado deverá estar prevista na LDO.

A situação aqui referida pode ser resumida como segue: a lei orçamentária anual autoriza o administrador a gastar o dinheiro público na conformidade do que ela prevê. Por outro lado, se as circunstâncias fáticas assim o exigirem - quando, *v.g.*, esteja para ser ultrapassado o limite da dívida consolidada previamente estabelecido -, o administrador deve proceder à limitação do empenho, até que a dívida seja reconduzida àquele limite.

Dizendo de outro modo, a limitação de empenho consubstancia, em última análise, uma alteração da lei orçamentária. Com efeito, os representantes do povo reuniram-se para apreciar a proposta orçamentária apresentada pelo Chefe do Executivo e a aprovaram com um determinado conteúdo e com certos valores destinados a cada item proposto. Quando da execução do orçamento, entretanto, percebe-se - e este controle é feito concomitantemente com a execução orçamentária - que se está para sobrepassar os limites de endividamento previstos. Determina a LR que, nestas hipóteses, seja limitado o empenhamento, o que significa, em rigor, *desvirtuamento do orçamento*. Lembre-se que uma determinada ação de governo ou uma determinada obra podem ficar sem recursos para a sua execu-

ção, ou para o seu acabamento. É isto *independentemente da vontade do ente federado*. É a LRF - de *normas gerais sobre gestão orçamentária* - que assim proclama, atingindo, em cheio, a autonomia da entidade de que se trate.

Será legítima esta previsão da LRF? Do ponto de vista extrajurídico, quer-nos parecer que sim, uma vez que o que se pretende é que o atuar do administrador do dinheiro público se dê com responsabilidade. Também pelo prisma jurídico a regra se nos afigura válida e constitucional, porquanto, como já referimos, a autonomia do ente da Federação existe *na forma da Constituição*, ou seja, é *conformada* pelos dispositivos constitucionais que lhes atribuem positivamente a competência e pelas regras que estão a limitar a competência.

Se assim é, pode a LRF obrigar a que os entes federativos procedam à limitação do empenho diante de certas circunstâncias. Outra coisa é autorizar a que o Poder Executivo de cada pessoa limite os "valores financeiros", caso os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não promovam a limitação do empenho, situação já relatada supra.

4. LRF e o Planejamento

Consta da LRF, no que atina ainda à LDO, a obrigatoriedade de que esta última venha acompanhada de um Anexo de Metas Fiscais, que conterà as metas anuais relativas a *receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes* (art. 4º, *caput*). Compõem, ainda esse Anexo: a avaliação das metas anuais, o demonstrativo das metas anuais, a evolução do patrimônio líquido, a avaliação da situação financeira e atuarial, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, § 2º, I a V). De novo, a idéia de planejamento, responsabilidade e controle permeia o dispositivo legal ora em apreço. É evidente que a previsão de tantas avaliações e demonstrativos não tem por objetivo simplesmente esclarecer quem quer que seja sobre a situação financeira das contas públicas, embora também seja útil para tal fim. O que a lei quer - e aqui se está falando da *mens legis* - é que, mediante as avaliações requeridas e os demonstrativos previstos se possa melhor aquilatar as reais necessidades de ajustes a serem levados a cabo e

aferir acerca do acerto ou não de prosseguir no caminho escolhido anteriormente. Com base no resultado dessa avaliação é que deverá ser elaborada a lei orçamentária anual. Mas não somente ela: a política a longo prazo sofre a mesma sorte e deve ser objeto igualmente dos necessários ajustes, o que implica a eventual alteração do "plano plurianual".

Não se perca de vista que o orçamento surge, historicamente, com o escopo de propiciar um controle maior do Executivo por parte do Legislativo. A anualidade da lei orçamentária é proclamada em diversos ordenamentos jurídicos com o intuito, dentre outros, de renovar a fiscalização, pelo Poder Legislativo, do Poder Executivo*.

Ao mesmo tempo, reportando-nos aos princípios orçamentários da *unidade* e da *universalidade*, cremos que o Anexo de Metas Fiscais previstos no art. 4º, § 2º cumpre um papel determinante para dar-lhes efetividade. Deveras, se uma das justificativas para que todas as receitas e todas as despesas constem de um mesmo documento é a de que assim se possibilita uma visão global da peça orçamentária, propiciando, também, um melhor exame por parte dos parlamentares, incluindo-se os demonstrativos mencionados na análise do projeto da LDO, a previsão em comento estará favorecendo, sobremaneira, esta função do Parlamento.

Outra regra que merece sejam tecidos alguns comentários é aquela constante do § 2º, inciso II, do art. 4º da LRF, que assim dispõe:

"§ 2º. O Anexo (de Metas Fiscais) conterá, ainda:

...

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e *evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.*"

A cláusula grifada no dispositivo legal supra-transcrito aponta para a consideração de que a LRF estaria obrigando a LDO (da

* Isto ainda é assim, apesar de que, como é notório, a lei orçamentária é a lei que maior número de barganhas políticas propicia. Até porque, no mundo real, em nosso país ao menos, muitas vezes esta é a única oportunidade que tem o chamado "baixo clero" dos parlamentares de se fazer ouvir pelo Poder Executivo.

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) a se adequar à política econômica nacional.

É certo que a Constituição da República outorga à União a competência para, por exemplo, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de *desenvolvimento econômico e social* (art. 21, IX). Vislumbramos, contudo, uma séria intromissão na autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante a imposição, pela LRF, de que as metas anuais dessas pessoas devam ser "consistentes com as premissas e os objetivos da política econômica nacional".

É evidente que qualquer governante consciente e que esteja à altura dos desafios de seu tempo irá acompanhar a política macroeconômica fixada por quem responde pelos interesses gerais do Estado brasileiro. Não se pode olvidar, todavia, que os interesses do Presidente da República - e do Governo que ele representa - podem diferir, em muitos aspectos, da orientação ideológica, social e econômica de um Governador de Estado ou de um Prefeito. Estes, tal como aquele, foram democraticamente eleitos para, em tese ao menos, colocarem em execução o seu programa de governo e não, necessariamente, para avaliar o programa do governo federal. Suponha-se que a prioridade de um determinado governo federal seja o pagamento dos juros da dívida externa brasileira, enquanto que um certo Estado-membro da Federação tenha por objetivos fundamentais a realização de programas sociais. Será que esse Estado federado terá a obrigação - imposta pela LRF - de desviar-se do seu projeto somente para atender o que for da predileção do ente federal? Quer-nos parecer que não. Caso contrário, poder-se-ia falar, realmente, de autonomia? A União poderá, com efeito, elaborar e executar planos nacionais e regionais visando ao desenvolvimento regional e nacional em consonância com aquilo que o Congresso Nacional houver aprovado. No entanto, que o faça com os seus recursos, sem pretender impor aos demais entes federados destinação de verbas para fins outros que não os desejados pela esfera federal.

De fato, o princípio da *isonomia das pessoas políticas*, decorrência imediata do princípio federativo, implica que estas tenham liberdade - limitada somente pela Constituição da República - para cuidar dos seus assuntos da forma que melhor lhes aprouver.

5. Lei Orçamentária Anual

Nô que tange à LOA, ademais de reforçar as previsões constitucionais já existentes, a LRF impõe a observância, por aquela, do que conste do Anexo de Metas Fiscais que acompanha a LDO, o que é absolutamente compreensível, de vez que é esta última lei que irá orientar a elaboração da LOA (art. 165, § 2º, C.F.).

O princípio orçamentário da *universalidade* vê-se prestigiado e tem seu espectro ampliado com a redação do § 1º do art. 5º, que dispõe: "todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual".

Dispositivo igualmente relevante, em nosso sentir, é aquele que prevê que o projeto de LOA vá acompanhado do "demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia", na dicção do § 6º do art. 165 da Lei Maior. Isto já consta do texto constitucional de 1988 e tem a função, como já alertamos, não somente de esclarecer e informar a situação decorrente da aplicação desses *benefícios*, mas também a de fazer com que aquilo que não esteja funcionando a contento seja alterado. Ou seja, não é somente uma peça ilustrativa, elucidativa, porém também algo que força uma mudança na legislação orçamentária, para corrigir os rumos de uma situação concreta que se mostra indesejável seja mantida⁹.

O acréscimo que a LRF traz a esta determinação constitucional é a exigência de que o projeto de LOA seja acompanhado também das *medidas de compensação a renúncia de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado* (art. 5º, II, segunda parte).

⁹ Isto nos faz lembrar as lições, sempre enriquecedoras de Rubens Gomes de Sousa que, ao falar da "Ciência das Finanças", divide-a em Economia Financeira, Política Financeira e Técnica Financeira, procurando mostrar que se trata de um ciclo de etapas que se alimentam reciprocamente. Em outras palavras, o estudioso da Economia Financeira propõe soluções para determinadas realidades, o político elege, dentre essas propostas o que melhor lhe pareça e o técnico afere o funcionamento - ou não - da solução escolhida, para sugerir, eventualmente, outros caminhos ao político que, por sua vez, voltará a alimentar-se das conclusões dos economistas (*lato sensu*).

6. Renúncia de Receitas

Iremos nos deter na questão referente à denominada *renúncia de receitas*, tendo em vista que ela suscita algumas questões bastante interessantes. Na LRF, a matéria é cuidada pelo art. 14, que diz compreender a renúncia de receita: *anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado* (§ 1º).

O texto constitucional já se havia ocupado da denominada "renúncia de receita", como se depreende do § 6º do art. 165, acima mencionado. A LRF ampliou, alargou - ou, simplesmente explicitou - o que se pode entender por tal expressão. Determina a lei que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita "deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições ..." (art. 14, *caput*).

Quer a lei que, a todo custo, a receita atribuída a um ente federativo tenha as suas possibilidades de cobrança levadas até o último grau. Para que possa ser aceita a renúncia, dever-se-á: *a)* demonstrar que esta foi levada em consideração na estimativa da receita e que não afetará as metas de resultados fiscais ou *b)* estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (incisos I e II do art. 14).

À primeira vista, a previsão legal retro-referida colide frontalmente com a autonomia dos entes federativos, de vez que praticamente impede que estes concedam benefícios (*lato sensu*) fiscais de qualquer ordem, salvo se não afetarem as metas fiscais trazidas pela LDO. Ora, a concessão de benefícios fiscais, pela própria natureza destes, é feita para buscar minorar desigualdades regionais e sociais. Diríamos, até, que a concessão de uma isenção, por exemplo, é forma legítima de procurar a igualdade. É desigualando-se que, muitas vezes, se iguala. Certos incentivos, outorgados com vistas a estimular de-

terminadas atividades, estão proibidos de ser concedidos por um Município, por exemplo? Queremos erer que não.

Da mesma forma, afigura-se-nos perfeitamente possível que a LRF diga o que disse com relação à renúncia fiscal, porquanto, em rigor, não impede que benefícios sejam concedidos. Exige, isso sim, que eles não comprometam as metas fiscais estabelecidas para serem alcançadas e que, de todo modo, se preveja alguma forma de compensação para contrabalançar a perda de receita. Estas exigências se quadram perfeitamente, segundo pensamos, na categoria de *normas de gestão patrimonial* que justificam a própria existência da LRF.

Talvez se possa considerar a não-criação de um tributo como uma renúncia de receita. Tanto é assim, que a LRF atribui a isso enorme importância, considerando *irresponsável* a falta de instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (art. 11, *caput*). Isto sim seria, claramente, uma intromissão indevida na autonomia dos entes federados, não fosse pelo tipo de sanção que a própria lei prevê para o seu descumprimento. Ou seja, o ente que não criar os *impostos* de sua competência não poderá receber de outro transferências voluntárias (parágrafo único do art. 11). É como se a lei dissesse: antes de vir a mim para pedir dinheiro, cobre as receitas que a própria Constituição lhe concedeu. Não parece, pois, eivada de inconstitucionalidade a regra citada retro.

Evidentemente, vários outros aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal poderiam ser objeto de exame mais aprofundado, o que não é o propósito deste despretenhioso estudo.

Passamos em revista somente alguns pontos referentes ao orçamento, tal qual previsto pela Constituição de 1988 e tratado pela LRF.

Podemos, a esta altura, consignar que, segundo cremos, a lei ora analisada representa um importante avanço na legislação brasileira e, se conseguir atingir alguns de seus objetivos - tais como a mudança de mentalidade da maioria dos nossos políticos - já terá sido demasiadamente útil para a nossa sociedade.

Busca-se com ela trazer o instituto do orçamento para o mundo real, tornando-o uma peça real e efetiva, ao invés daquela verdadeira peça de ficção em que ele consistia, especialmente até o final da fase de inflação galopante.

Por outro lado, como um estudo mais abrangente demonstrará a quem se disponha a fazê-lo, as regras sobre os orçamentos, constantes da LRF nada mais são, em última análise, que decorrências explicitadas daquilo que a Constituição Federal já cuida, desde 1988.

Almeja-se a *eficiência* na gestão da coisa pública, da mesma forma que se deseja que o administrador aja com *responsabilidade*. Isto se afere mediante o controle de resultados, objetivo este que está evidenciado em todos os pontos da lei em apreço.

Como costumamos dizer, faltou à Constituição de 1988 - como, de resto, parece que a todas as outras nossas Constituições - o seu principal artigo, que é o que reza que *a Constituição deve ser obedecida*. Entretanto, esta ainda é a nossa realidade atual e com ela temos que conviver e, mais que tudo, contribuir para que seja alterada.

Diríamos, por fim, que a LRF atua como uma lei que está a *complementar a Constituição*. Em rigor, todas as leis complementam a Constituição. Aqui, quando se diz que a LRF complementa a Lei Maior, está-se querendo significar que ela veio para *declarar*, de forma esmiuçada, aquilo que já está contido na Lei das Leis. Fez quase uma *interpretação autêntica* do Texto Supremo e, a nosso ver, em sua maior parte, procedeu com acerto.