

O QUE SÃO NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO?

Fernando Facury Scaff*

1. Posição da questão

Embora o Federalismo seja considerado pelo Direito Constitucional como uma *forma de Estado*¹ oposta ao Estado Unitário, constata-se que é muito mais um sistema de partilha de poder e de organização, independentemente do rótulo que se lhe aplica de "federal". Existem muitos Estados Unitários onde a descentralização é mais acentuada que em outros declaradamente federativos. Um exemplo concreto é a Espanha, unitária, mas que se subdivide em Regiões Autônomas, cada qual com bastante autonomia e tratadas de forma assimétrica, pois histórica, social e economicamente possuem características diversas, o que justifica esta diversidade no relacionamento.

Não existe um modelo perfeito e acabado de descentralização ou de Estado federal. Cada qual tem características próprias e, mesmo não denominado como "federativo", a partilha do poder político e a forma de organização espacial e funcional com os entes subnacionais induzem estudos que podem ser colocados sob este mesmo painel. Conclui-se que não existe uma *forma* de Estado federal, senão *formas* de Estado federal.

O Brasil é uma República Federativa desde a Constituição de 1891. Ao longo dos anos e das Constituições – e respectivas Emendas – este federalismo assumiu contornos diversos que, em muitas situações, foram a causa de revoltas políticas².

* Professor de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Sócio de Silveira, Athias, Soriano de Melo, Guimarães, Pinheiro & Scaff – Advogados.

¹ "Quando se fala em federalismo, em Direito Constitucional, quer-se referir a uma *forma de Estado*, denominada *federação* ou *Estado federal*, caracterizada pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa" (José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, p. 99).

² Para não alongar nos exemplos, registre-se a *política do café com leite* da Velha República, que envolvia os Estados de Minas Gerais e de São Paulo acerca do poder central e que culminou na vitória de outros Estados-membros, capitaneados pelo Rio Grande do Sul, que gerou a *ditadura Vargas*. Havia então uma insatisfação com a divisão do poder interno, culminando com a disputa mencionada. Outros exemplos históricos poderiam ser relatados, mas fugiriam ao objeto do trabalho.

O tema das *normas gerais* insere-se no contexto federativo³, visando uniformizar procedimentos em um sistema descentralizado de poder. Como dar alguma unidade em um sistema descentralizado? Este é o papel das *normas gerais*, que vinculam todos os entes federados a adotar uma conduta minimamente uniforme em certos temas.

Um desses temas que a Constituição brasileira estabeleceu como devendo ter um mínimo de uniformidade foi o *direito financeiro*, cuja competência normativa foi dividida entre os entes federados, mas cingido ao regramento através de *normas gerais*. O escopo é que haja um mínimo de unidade federativa neste âmbito jurídico tão importante para a dinâmica do poder público.

José Maurício Conti alerta para o nível de detalhamento dessas normas, pois se "este alcance for diminuto, pouco ou nada resultará para sua finalidade, qual seja, estabelecer as diretrizes a serem cumpridas por todas as esferas de governo, conferindo maior coesão e harmonia ao ordenamento jurídico do Estado Federal; se o alcance for excessivo, pouco ou nada restará de autonomia legislativa para os entes que compõem a Federação"⁴.

É dentro desse contexto que se insere o tema deste trabalho: como dar um mínimo de uniformidade a um tema cuja competência foi dividida entre diferentes entes federados? Qual o conteúdo e os instrumentos normativos que veiculam as *normas gerais de direito financeiro*?

2. O que são normas gerais?

A Constituição de 1988 – usualmente denominada de Constituição *Federal* – CF, mas que, na verdade, é a Constituição da *República Federativa do Brasil* – CR⁵ – dividiu por matéria a competência de legislar entre os diferentes entes federativos. Assim, surgiu a (a) competência legislativa *privativa da União*: art. 22 e a (b) competência legislativa

³ Tércio Sampaio Ferraz, ao analisar o tema das *normas gerais de direito tributário*, traça um panorama extremamente interessante, ambientado no contexto do debate sobre autoritarismo político ideológico levado a efeito no começo dos anos 80, onde aborda a questão sob o prisma da *segurança jurídica* em suas duas funções, a de *certeza* e a de *igualdade* (Segurança jurídica e normas gerais tributárias, *Revista de Direito Tributário*, ano V, n. 17/18. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul.-dez. 1981, p. 51-56).

⁴ *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: Ed. MP, 2006, p. 193.

⁵ A diferença semântica merece registro, pois, simbolicamente, mencionar que se trata da *Constituição Federal* implica dar predominância à esfera *federal* de governo. Ao dizer que se trata da *Constituição da República*, ou da *República Federativa do Brasil*, a ênfase é dada ao conjunto e não apenas à esfera federal, da União. O poder simbólico das palavras é um aspecto importante a ser considerado nesse contexto.

concorrente dos entes federados: art. 24⁶. No âmbito desta segunda competência legislativa, a *concorrente*, é que a Constituição traçou as seguintes regras:

1ª) No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

2ª) A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

3ª) Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

4ª) A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

O que se depreende dessas regras?

a) Elas se restringem às matérias elencadas no art. 24, de *competência concorrente*, posto que as previstas no art. 22 são de *competência privativa da União*.

b) Dentre as matérias mencionadas no art. 24, a competência da União será a de estabelecer *normas gerais* – e aqui surge o objeto deste trabalho.

c) Os Estados, nesse âmbito, podem estabelecer legislação complementar à estabelecida pela União como *norma geral*.

d) Caso a União não tenha editado *norma geral* acerca de determinada matéria elencada no art. 24 da CR, os Estados podem legislar integralmente sobre o tema, no âmbito de sua respectiva base geográfica.

e) Vindo a ser editada pela União *norma geral* acerca da matéria, a norma estadual que eventualmente tiver sido editada e que contrarie o que nela estiver disposto tem sua eficácia suspensa. Observe-se que se trata apenas do que tiver sido editado no âmbito de *norma geral*, e não o que rege supletivamente o interesse do Estado-membro – estas disposições permanecem vigentes.

⁶ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; III – juntas comerciais; IV – custas dos serviços forenses; V – produção e consumo; VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX – educação, cultura, ensino e desporto; X – criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI – procedimentos em matéria processual; XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII – assistência jurídica e defensoria pública; XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV – proteção à infância e à juventude; XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”.

f) Os Municípios também possuem competência legislativa concorrente, limitada a “suplementar a legislação federal e estadual, no que couber” por força do art. 30, II, da CR⁷.

A interpretação do Supremo Tribunal Federal acerca de *normas gerais* segue nesse sentido:

ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello

“Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes”⁸.

ADI 1.278, Rel. Min. Ricardo Lewandowski

“A competência dos Estados para legislar sobre a proteção e defesa da saúde é concorrente à União e, nesse âmbito, a União deve limitar-se a editar normas gerais, conforme o art. 24, XII, §§ 1º e 2º, da CF. Não usurpa competência da União lei estadual que dispõe sobre o beneficiamento de leite de cabra em condições artesanais”⁹.

ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa

“Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9.055/1995). Consequência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, art. 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria”¹⁰.

ADI 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso

“O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, pre-

⁷ Cf. José Afonso da Silva, op. cit., p. 502.

⁸ Julgada em 1º-12-2005, Plenário, DJe de 19-9-2008.

⁹ Julgada em 16-5-2007, Plenário, DJ de 1º-6-2007.

¹⁰ Julgada em 8-5-2003, Plenário, DJ de 1º-8-2003.

encher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). A Lei 10.860, de 31-8-2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a CF, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, §§ 2º e 3º¹¹.

Cabe aqui um contraponto. A competência da União para editar *normas gerais* não impede que ela edite normas específicas para sua esfera de competência. A função das normas gerais é dar *unidade federativa* à matéria prevista no art. 24 da CR. Todavia, pode vir a ser necessário que certas matérias sejam reguladas em termos de *normas específicas* (ou, na dicção constitucional, em termos de normas *suplementares*) para o âmbito federativo federal.

Um bom exemplo diz respeito ao direito tributário, pois é matéria de competência concorrente (art. 24, I, da CR) e é competência da União editar *normas gerais* (§ 1º), a qual, no caso concreto, consubstancia-se no Código Tributário Nacional. Todavia, no seu âmbito de atuação, federal, a União edita normas específicas ("suplementares") para regular a matéria tributária que lhe cabe em face de outras normas constitucionais, legislando sobre Imposto de Renda, IPI etc.

Assim, registre-se que pela própria lógica do sistema federativo a competência da União para legislar sobre *normas gerais* não afasta sua competência própria para *suplementar* tais normas gerais no âmbito de sua atuação funcional e geográfica¹².

3. As normas gerais são sempre veiculadas através de leis complementares?

Outro contraponto a ser feito diz respeito à aproximação conceitual entre os conceitos de *norma geral* com o de *lei complementar*.

Há uma forte aproximação entre os dois conceitos, uma vez que, como é sabido, as leis complementares são leis nacionais, e, portanto, englobam a totalidade do Esta-

¹¹ Julgada em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006.

¹² Aqui se registra outra peculiaridade, pois o âmbito geográfico da atuação do *ente federativo União* (esfera federal de governo) é o mesmo que o âmbito geográfico de atuação do *ente nacional União* (enquanto representativo do conjunto de entes federados). Geraldo Ataliba traçou um panorama dessa distinção com bastante presteza quando do advento da Constituição de 1967 (Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios, *Revista de Direito Público*, Ano III, São Paulo: Revista dos Tribunais, out.-dez. 1969, v. 10, p. 45-80).

do, unificando as unidades federadas. Observe-se que, neste caso, *aproximação* entre os dois conceitos não quer dizer *plena identidade*.

O conceito de *normas gerais* já existia desde a Constituição de 1946 (art. 5º, XV, b), em sentido similar ao estabelecido pelas Constituições de 1967 e de 1988.

Todavia, as leis complementares foram introduzidas no sistema brasileiro pela Constituição de 1967 com a função de "complementar" a disciplina de determinadas matérias e obtiveram com isso um *status* diferenciado na estrutura normativa brasileira. Sua função primordial era unificar e, com isso, centralizar decisões dentro do sistema federativo brasileiro.

As Leis Complementares não possuem a rigidez das normas constitucionais para sua alteração, nem a facilidade das leis ordinárias, mas requerem um procedimento legislativo especial (art. 59), pois exigem *quorum* especial – maioria absoluta das Casas – para sua aprovação, nos moldes do art. 69. É a Constituição que determina quais matérias devem ser regidas por leis complementares.

Observando as decisões do Supremo Tribunal Federal cujas ementas foram acima transcritas, constata-se que na ADI 2.903, Rel. Min. Celso de Mello, foi através da edição da Lei Complementar n. 80/94, a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, que as normas gerais sobre a matéria foram editadas – ao lado de normas federais específicas. Logo, dispendo a norma estadual (Lei Complementar estadual da Paraíba n. 48/2003) em sentido diverso da norma federal (Lei Complementar n. 80/94), prevalece a federal, no que tange às *normas gerais*.

No caso da ADI 1.278, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, o Supremo entendeu constitucional a Lei n. 1.179/94, do Estado de Santa Catarina, que determinou a pasteurização dos queijos preparados com lei de cabra em seu território. Foi atacada a *norma suplementar estadual* em face da Constituição e sob o argumento que a Lei (ordinária federal) n. 7.889/89 veiculava normas gerais sobre a matéria. A decisão fez prevalecer a constitucionalidade da norma estadual.

Analisando a ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa, observa-se que o debate envolvia a Lei (ordinária federal) n. 9.055/95 e a Lei (estadual paulista) n. 10.813/2001. No caso, a lei federal, mesmo sendo lei ordinária, estabeleceu normas gerais para a "extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de asbesto/amianto", dentre eles a espécie de amianto "crisotila", que, sob várias restrições, pode ser comercializado. Ocorre que a lei estadual paulista vedou integralmente a comercialização de amianto no Estado, inclusive a da espécie "crisotila". A decisão do Supremo Tribunal Federal foi no sentido da invasão e competência legislativa por parte do Estado de São Paulo, fazendo prevalecer as regras federais. Para fins deste trabalho, destaca-se que essas normas gerais foram veiculadas através de lei ordinária federal, e não de lei complementar.

Por fim, dentre o rol acima transcrito, consta a ADI 3.098, Rel. Min. Carlos Velloso, através da qual foi declarada inconstitucional a Lei (estadual paulista) n. 10.860/2001, a qual estabelecia requisitos para "criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área de saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior". No caso, a Lei (ordinária federal) n. 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabeleceu as normas gerais acerca da matéria, tendo sido o supedâneo para a declaração de inconstitucionalidade da norma estadual. Mais uma vez registra tratar-se de lei ordinária veiculando normas gerais, e não de lei complementar.

Portanto, com base nos precedentes do Supremo Tribunal Federal acima analisados, pode-se afirmar que não há identidade entre a veiculação de normas gerais e a edição de leis complementares, podendo aquelas ser veiculadas através de leis ordinárias. Portanto, o conceito de normas gerais é muito mais do que um conceito formal, devendo ser buscado em seu conteúdo, de unificação de procedimentos mínimos e gerais para todos os entes federativos.

Neste sentido, cabe à fiveleta o disposto no RE 377.457/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, onde foi declarada a "inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais"¹³. Embora este caso seja referente a uma disputa tributária acerca da cobrança de COFINS sobre as sociedades de advocacia, o raciocínio exposto pode ser plenamente aproveitado para a análise aqui desenvolvida.

Desta forma, na linha do precedente citado e para os fins perseguidos neste trabalho, considera-se que não há uma relação necessária entre *lei complementar* e *normas gerais*, sendo sua correlação vinculada à "distribuição material entre as espécies legais", o que permite a veiculação de *normas gerais* através de *lei ordinária federal*. Nesse sentido, adotando os parâmetros indicados por Tércio Sampaio Ferraz, pode-se afirmar que "a certeza dos conteúdos sistematizados favorece mais a imposição de diretrizes centralizadas quanto ao comportamento prescrito aos cidadãos"¹⁴.

¹³ "Contribuição social sobre o faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). 2. Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída (ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721). 5. Recurso extraordinário conhecido, mas negado provimento."

¹⁴ Op. cit., p. 52.

4. O que e quais são as normas gerais de direito financeiro?

O Direito Financeiro é objeto de legislação concorrente entre os entes federados, a teor do art. 24, I, da CR, o que insere seu objeto no âmbito do que acima foi exposto sobre *normas gerais*¹⁵.

O Direito Financeiro encontra-se espalhado em várias partes da Constituição de 1988. Pode-se encontrar disposições relativas a este ramo jurídico, por exemplo, no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária) ao tratar dos Tribunais de Contas. Pode-se também encontrá-lo ainda nesse Título, no Capítulo III (Do Poder Judiciário), ao tratar de precatórios.

Todavia, é no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), que surge a Seção I, intitulada *Normas Gerais*, que estabelece a exigência de serem obrigatoriamente veiculadas através de leis complementares as seguintes matérias, na forma do art. 163 da CR:

- 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;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Mesmo sendo exigida lei complementar para essas matérias de direito financeiro, a Constituição também prevê a possibilidade de que lei federal ordinária veicule *normas gerais*, como pode ser visto no art. 169, § 7º.

Considerando a conclusão exposta no tópico anterior, que a veiculação de normas gerais prescinde de lei complementar, no Direito Financeiro existem algumas normas gerais que devem obrigatoriamente ser veiculadas através de leis complementares e outras que podem ser veiculadas através de leis ordinárias. Esta afirmativa implica

¹⁵ É curioso notar que o inciso II desse artigo estabelece no âmbito da legislação concorrente a matéria *orçamento*, que é tipicamente de direito financeiro. Ou seja, os dois incisos são correlacionados, estando o segundo contido no primeiro.

dizer que podem existir normas gerais de direito financeiro veiculadas através de leis ordinárias e de leis complementares, sendo que algumas especificamente indicadas na Constituição deverão obrigatoriamente ser objeto de leis complementares. Trata-se de uma espécie de *reserva de lei complementar*, que torna mais rígida a regulamentação dessas matérias em face do *quorum* qualificado exigido para a aprovação dessa espécie normativa.

Assim, o caráter nacional das normas gerais de direito financeiro pode ocorrer:

- a) em razão do conteúdo (mesmo sendo veiculadas através de uma lei ordinária) ou
- b) em razão da forma (caso veiculada através de lei complementar, nos casos em que este veículo normativo é exigido pela Constituição).

Observe-se ainda que, se a Lei Complementar veicula norma que não seja considerada *norma geral de direito financeiro*, haverá invasão de competência federativa, violando o art. 24, § 1º, da CR. Ou seja, a exigência de lei complementar torna mais restritivo para a União o estabelecimento dessas *normas gerais*.

E ainda: pode haver Leis Complementares que não têm alcance *nacional*, mas apenas *federal*. Como exemplo, temos o art. 148 da CR (que permite à União, mediante lei complementar, a criação de empréstimos compulsórios) e o art. 154, I, da CR (que concede à União a *competência tributária residual*, a ser exercida mediante lei complementar).

Aqui cabe uma breve referência à diferença entre esse regramento de *normas gerais* entre essas duas áreas, que se caracterizam como irmãs siamesas do Direito – Financeiro e Tributário.

Enquanto as *normas gerais de direito financeiro* podem ser veiculadas através de leis ordinárias e de leis complementares – obedecida a reserva de lei complementar disposta na Constituição –, as *normas gerais de direito tributário* seguem outro parâmetro.

Ambas têm seu fundamento no art. 24, I, da CR, que estabelece a competência concorrente entre os entes federativos – se a análise findasse aí, poder-se-ia dizer que ambas seguem o mesmo padrão.

Todavia, a diferença está no art. 146, III, da CR, que menciona “caber à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: ...”. É indiscutível o caráter vinculativo desta norma, que determina serem as *normas gerais de direito tributário* sempre veiculadas através de leis complementares. A parte final do dispositivo é meramente exemplificativa, o que denota seu caráter geral.

Aqui se constata a diferença de regramento entre as duas situações. Como visto, as *normas gerais de direito financeiro* podem ser veiculadas através de leis ordinárias, existindo apenas uma delimitação constitucional que estabelece uma espécie de *re-*

serva de lei complementar para determinadas matérias. Em diferente posição estão as normas gerais de direito tributário, que devem ser sempre veiculadas através de leis complementares¹⁶.

Apenas por amor à clareza, cabe registrar que é vedado o uso de Medidas Provisórias para a edição de matérias referentes a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (CR, art. 62, § 1º, I, d), bem como as reservadas à lei complementar (CR, art. 62, § 1º, III). Logo, não se pode veicular por Medida Provisória normas gerais de direito financeiro atinentes a essas matérias.

Feitas estas observações, duas normas se destacam como normas gerais no âmbito do Direito Financeiro¹⁷:

a) a Lei n. 4.320/64 (que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal); e

b) a Lei Complementar n. 101/2000 (que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

Será que a Lei n. 4.320/64, editada no âmbito da Constituição de 1946, pode ainda ser considerada "norma geral de direito financeiro"?

Entendemos que sim, em razão da matéria por ela veiculada. No Título I estabelece preceitos gerais sobre a elaboração da lei do orçamento, e em seus diversos capítulos cria normas referentes à classificação da receita, da despesa e das transferências. Os Títulos posteriores tratam da proposta orçamentária (II), elaboração da lei do orçamento (Título III), da definição de exercício financeiro e de créditos adicionais (Títulos IV e V), da execução do orçamento (Título VI), dos fundos especiais (Título VII), do controle da execução orçamentária (Título VIII) e normas sobre contabilidade pública (Título IX). Como se pode ver pela enumeração acima efetuada, bem como pela leitura das normas contidas na lei, trata-se de regulamentação geral que visa dar um mínimo de uniformidade federativa sobre a matéria orçamentária, unificando

¹⁶ Geraldo Ataliba identificou essa diferença em 1969, no âmbito da Constituição de 1967, quando o regramento do Direito Tributário foi apartado do Direito Financeiro: "No sistema de 1946 a Constituição só mencionava as normas gerais de direito financeiro. Nelas estavam compreendidas – principalmente – as de direito tributário. A vigente Constituição (de 1967) prevê, separadamente, as normas gerais de direito financeiro (art. 8º, XVII, c) e as normas gerais de direito tributário (§ 1º do art. 18). Não é pequena ou negligenciável a diferença entre a situação anterior e a vigente. A expressa previsão do Direito Tributário separadamente do Direito Financeiro, por si só, traz as mais amplas consequências para a interpretação e aplicação do novo sistema. Mais requintado fica o problema com o tratamento especialmente qualificado que têm as leis complementares, únicas veiculadoras de normas gerais do Direito Tributário" (op. cit., p. 51).

¹⁷ É bem verdade que, para uma análise mais precisa, seria necessário analisar artigo por artigo de cada qual dessas leis. Todavia, proceder desta forma escapa ao objetivo deste trabalho.

procedimentos e regrando comportamentos. Esta norma não viola, de forma alguma, a autonomia de Estados e Municípios, permitindo que editem as correspondentes leis ordinárias orçamentárias anuais.

Observa-se que, embora a Lei n. 4.320/64 seja uma lei ordinária federal, ela foi recepcionada pelo ordenamento jurídico pátrio como *norma geral*, em face de que à época de sua promulgação a figura da “lei complementar” não existia no ordenamento jurídico brasileiro¹⁸. Esta recepção se deu em face da possibilidade de serem veiculadas normas gerais de direito financeiro por lei ordinária, como acima referido.

Logo, a despeito de não ser uma lei complementar, em razão da especificidade de suas normas, a Lei n. 4.320/64 inegavelmente veicula *normas gerais de direito financeiro*¹⁹.

Será que a Lei Complementar n. 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, contém matéria referida nos incisos do art. 163 da CR? O requisito formal – ser uma lei complementar – foi atendido.

A expressão “finanças públicas” constante do inciso I possui uma abrangência de tal monta que seria suficiente tê-la no texto constitucional, uma vez que todos os demais incisos são meros desdobramentos dessa concepção, vincada nas atividades públicas de receita, despesa, orçamento e crédito. A LRF atende esses requisitos, pois trata de matéria referente a estes tópicos do Direito em caráter geral.

O inciso II do art. 163 trata diretamente de “crédito público”, pois estabelece a necessidade de lei complementar para dispor sobre a “dívida pública externa e interna” do Estado brasileiro, e de todas as entidades controladas pelo Poder Público. O Senado Federal brasileiro possui grande responsabilidade nesse processo, pois a ele compete, privativamente (art. 52), autorizar as operações externas de natureza financeira (inciso V), fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida pública consolidada (inciso VI) e dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno que envolvam o Poder Público (inciso VII). Aqui também a LRF trata da matéria com caráter de norma geral.

No mesmo diapasão labora o inciso III, que também trata de crédito público, pois requer lei complementar para dispor sobre a concessão de garantias por parte do Poder Público. O Senado Federal também tem um papel importante na relação, qual seja, o de dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em

¹⁸ A leitura dos trabalhos de Geraldo Ataliba e de Tércio Sampaio Ferraz Júnior citados neste texto refletem o debate existente na década de 1970 sobre a criação da então nova figura jurídica da Lei Complementar e seu papel no sistema jurídico tributário e financeiro da época.

¹⁹ A esta mesma conclusão chega Elcio Fiori Henriques, in José Maurício Conti (org.). *Orçamento público: a Lei 4.320/64 comentada*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 29-32.

operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII). Esta norma também possui conexão com o art. 160 da CR e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda sobre crédito público trata o art. 163, inciso IV, ao exigir lei complementar para dispor sobre emissão e resgate de títulos da dívida pública. Mais uma vez o papel do Senado sobressai, pois cabe a esse órgão político estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos entes subnacionais brasileiros. A Lei Complementar de regência é a Lei de Responsabilidade Fiscal, de n. 101/2000, a qual estabelece os gastos e o nível de endividamento da administração pública brasileira.

O inciso V trata de "fiscalização financeira da administração pública direta e indireta". Nesse âmbito, é completa a correlação desta norma com o disposto nos arts. 70 e seguintes da Constituição, que tratam do sistema de controle interno a cada Poder (art. 74) e externo a todos, que cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71).

O inciso VI volta a tratar de operações de crédito, estabelecendo que as operações cambiais a serem realizadas pelo Poder Público devem ser regradas através de lei complementar. Este inciso possui correlação com o inciso II, que trata de endividamento público no exterior, bem como com o inciso IV, que trata de emissão e resgate de títulos da dívida pública, vários dos quais emitidos em moeda estrangeira – o que pressupõe em dado momento a realização de operação cambial.

Por fim, o último inciso, descasado dos demais – pois trata do Sistema Financeiro Nacional e não de *finanças públicas* –, estabelece a necessidade de lei complementar para a compatibilização das funções das organizações oficiais de crédito da União, preservando as características daquelas voltadas para o desenvolvimento regional. Atualmente existem várias instituições oficiais de crédito no Brasil, dentre elas o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia, o Banco do Nordeste e alguns outros.

Sobre o tema é pertinente uma análise detalhada do julgamento da ADI 2.238 – quando vier a ser concluído –, tendo sido proposta a ação em julho de 2000 e ainda em trâmite no STF, onde são discutidos diversos aspectos da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000).

Registra-se que muitos dos argumentos em debate naquela ação resvalam no tema aqui exposto, sobre o alcance dessa lei como *norma geral de direito financeiro*.

No âmbito liminar, contudo, os argumentos sobre a invasão de competência legislativa, centrados na extrapolação do conceito de *normas gerais de direito financeiro*, não prosperaram, pois vários dos pedidos formulados com base nessa argumentação foram indeferidos.

Apenas para registro, anota-se que foram liminarmente deferidos, até a presente data, os seguintes pedidos:

- a) Suspensão da eficácia do § 3º do art. 9º²⁰.
- b) Suspensão da eficácia do § 2º do art. 12²¹.
- c) No § 1º do art. 23, suspensão da expressão "quanto pela redução dos valores a eles atribuídos"²².

Suspensão da eficácia do § 2º do art. 23²³.

e) Foi conferida interpretação conforme a Constituição Federal:

e.1) ao inciso II do art. 21²⁴, para que se entenda como limite legal o previsto em lei complementar, e,

e.2) ao art. 72²⁵, para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes.

José Maurício Conti²⁶ considera que o art. 20²⁷ dessa Lei inconstitucional, pois

²⁰ "Art. 9º Se 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, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias".

²¹ "§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária."

²² "Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. § 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos."

²³ "§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária."

²⁴ "Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo."

²⁵ "Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte."

²⁶ Op. cit., p. 199.

²⁷ "Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I – na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional n. 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas

extrapolou o limite estabelecido pela CR de veicular *norma geral de direito financeiro*, invadindo a autonomia dos entes federativos e sua competência normativa.

Recomenda-se ao leitor que analise com a máxima atenção os argumentos debatidos na ADI 2.238, quando o julgamento vier a ser concluído – registra-se que sua duração já se prolonga por mais de uma década, o que é completamente irrazoável e inconstitucional²⁸.

5. Conclusões

As *normas gerais de direito financeiro* cumprem o papel de dar uniformidade federativa a certas matérias, podendo ser veiculadas por lei ordinária ou por lei complementar – estas, apenas nos casos expressamente previstos na Constituição da República, com destaque para o art. 163. É vedado o uso de Medida Provisória para veicular esses tipos de normas.

No caso da competência legislativa comum, prevista no art. 24 da CR, o uso das *normas gerais* segue a seguinte regra:

relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; *d*) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II – na esfera estadual: *a*) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; *b*) 6% (seis por cento) para o Judiciário; *c*) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; *d*) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III – na esfera municipal: *a*) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; *b*) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I – o Ministério Público; II – no Poder Legislativo: *a*) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; *b*) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; *c*) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; *d*) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III – no Poder Judiciário: *a*) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; *b*) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver. § 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º, § 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). § 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.”

²⁸ “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (art. 5º, LXXVIII).

a) Dentre as matérias mencionadas no art. 24, a competência da União será a de estabelecer *normas gerais*.

b) Os Estados, nesse âmbito, podem estabelecer legislação suplementar à estabelecida pela União como *norma geral*.

c) Caso a União não tenha editado *norma geral* acerca de determinada matéria elencada no art. 24 da CR, os Estados podem legislar integralmente sobre o tema, no âmbito de sua respectiva base geográfica.

d) Vindo a ser editada pela União *norma geral* acerca da matéria, a norma estadual que eventualmente tiver sido editada e que contrarie o nela disposto tem sua eficácia suspensa.

As duas normas de maior destaque no que tange à veiculação de *normas gerais* são a Lei n. 4.320/64 e a Lei Complementar n. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Várias das normas desta Lei Complementar encontram-se sob julgamento no STF, na ADI 2.238, contestadas sob o argumento de que extrapolaram o limite de veicularem apenas *normas gerais de direito financeiro*, invadindo autonomia dos entes federativos. Este julgamento, iniciado há mais de dez anos, ainda encontra-se pendente no STF.

SUMÁRIO

DIREITO FINANCEIRO: CONCEITO, AUTONOMIA E FONTES Regis Fernandes de Oliveira	9
O QUE SÃO NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO? Fernando Facury Scaff	30
ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO Edvaldo Pereira de Brito	45
AS FINANÇAS PÚBLICAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL Ives Gandra da Silva Martins	103
SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL José Horácio Halfeld Rezende Ribeiro	153
FINALISMO, SOLIDARIEDADE, FINANCIAMENTO DO ESTADO E ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS Sacha Calmon Navarro Coelho	165
TRANSPARÊNCIA FISCAL Gilmar Ferreira Mendes e Celso de Barros Correia Neto	177
FAZENDA PÚBLICA E SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL Karem Jureidini Dias	202
O SISTEMA CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIO Luís Roberto Barroso e Eduardo Mendonça	236
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO-PROGRAMA Carlos Valder do Nascimento	283
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO Edison Carlos Fernandes e Mariana Campos de Souza	312
O PLANO PLURIANUAL – PPA José Maurício Conti	322
SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL (LEI N. 10.180, DE 6-2-2001) Pedro Anan Jr. e Charles Willian McNaughton	340

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA 352
André Portella

CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS: ASPECTOS 393
CRIMINOLÓGICOS E POLÍTICO-CRIMINAIS
Eduardo Viana Portela Neves