

TERCEIRA PARTE

DIREITO TRIBUTÁRIO

CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

MARLISE FISCHER GEHRES

INTRODUÇÃO

Há longo tempo noticia-se amplamente a crise financeira do Estado, e sua incapacidade de efetuar investimentos e, até mesmo, manter os serviços básicos apontados na Constituição Federal. Neste âmbito, qualquer medida adotada pelos governantes que vise o controle do gasto público é amplamente aplaudida pela sociedade, mormente a visão de esbanjamento que se tem dos agentes públicos.

Dentro deste contexto, a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal traz importante medida no equilíbrio das contas públicas, objetivando uma gestão mais moderna da administração pública, seguindo os moldes da gestão privada de negócios. Não obstante a importância do objetivo perseguido pela lei em comento, o que não se questiona, é discutível o meio adotado para tanto.

Inúmeros autores têm levantado dúvidas quanto à compatibilidade da Lei Complementar 101/00 com a Constituição Federal de 1988. Na busca à resposta destes questionamentos, voltou-se o presente estudo ao aspecto da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, coletando os argumentos favoráveis e contrários à referida legislação.

Iniciou-se a análise pelo sistema de repartição de competências estabelecido pela Carta Maior, buscando o fundamento da competência da União na edição da Lei Complementar 101/00, ou a falta deste. A seguir, necessário verificar-se as restrições constantes também na Constituição Federal de 1988 quanto à elaboração do orçamento, buscando-se analisar a compatibilidade da referida lei complementar a estas limitações, ou se as extrapola.

Passando ao estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal em si, importante traçar um histórico dos fatos que levaram à edição da lei, das pressões políticas que pautaram o Poder Executivo na elaboração do projeto, tentando-se visualizar de forma mais ampla o âmbito em que a legislação restritiva foi concebida.

Tendo, então, formado a base do conhecimento necessário, parte-se para a leitura crítica dos autores que comentaram o aspecto da constitucionalidade da Lei de

Responsabilidade Fiscal, visando-se à resposta embasada quanto a estes questionamentos. E, acima de tudo, buscar a conclusão quanto à validade da legislação, tendo em vista seus fins, mesmo que se concluindo por sua inconstitucionalidade.

1 NORMAS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIAS

1.1 REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Tratando-se o Estado brasileiro de uma federação, buscou a Constituição Federal de 1988 garantir a cada um de seus membros sua respectiva atribuição na repartição de competências legislativas. Segundo Cretella Júnior¹, “os componentes recebem a competência constitucionalmente, a saber, distribuída internamente. A competência ora é retida, privativa, não-distribuída, ora é distribuída às unidades federativas.” Desta forma, regula nossa constituição cinco modalidades de partilha de competência legislativa, a saber: competência privativa da União (artigo 22); competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); competência concorrente (artigo 24); competência reservada dos Estados (artigo 25) e competência municipal (artigo 30).

O inciso I do artigo 24 refere competir concorrentemente à União, Estados e Distrito Federal legislar sobre direito tributário, financeiro e econômico. O parágrafo único do mesmo artigo esclarece que “a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

A competência concorrente pode ser cumulativa ou não-cumulativa. A primeira existe quando não há limites prévios para o exercício da competência. Diogo de Figueiredo Moreira Neto² a denomina de competência concorrente clássica. Neste caso, pode haver confronto entre normas estaduais e federais, prevalecendo, então, a norma federal. A competência concorrente não-cumulativa, por sua vez, estabelece uma repartição vertical, havendo um nível superior reservado à União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando aos Estados a complementação (chamada competência complementar). À falta de normas gerais, podem os Estados suprir a ausência (competência supletiva). Manoel Gonçalves Ferreira Filho³ refere que, inexistindo normas gerais editadas pela União, pode o Estado estabelecê-las, as quais perderão eficácia quando vier a ser editada lei federal sobre o assunto. O parágrafo único do artigo 24 refere-se, portanto, à competência concorrente não-cumulativa.

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. IV, 1991, p. 1774.

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 131.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 30ª ed., 2003, p. 53.

Desde o surgimento da modalidade de competência concorrente no sistema jurídico pátrio, na Constituição de 1934, têm os juristas se debruçado sobre o problema de conceituação de normas gerais, essencial para a determinação dos limites da competência da União.

Pontes de Miranda⁴ define as normas gerais como sendo formas fundamentais, que estabelecem diretrizes, baixam regras jurídicas gerais, são limitadas e não podem exaurir o assunto de que tratam.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵, de outra banda, cita como características das normas gerais: o estabelecimento de princípios, diretrizes; não podendo entrar em pormenores ou detalhes e nem esgotar o assunto legislado; devendo ser regras nacionais, aplicáveis a todos os entes públicos; ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; só cabendo quando preencham lacunas constitucionais ou disponha sobre áreas de conflito; devendo referir-se a questões fundamentais; não podendo violar a autonomia dos Estados; não sendo normas de aplicação direta.

Segundo o referido autor⁶, "Teríamos aqui três graus de generalização normativa: o generalíssimo, das normas princípios; o geral, propriamente dito, das normas gerais; e o subgeral, das normas particularizantes." As normas gerais apresentariam uma eficácia ordinária, *erga omnes*, e uma eficácia excepcional, dirigida aos legisladores dos entes públicos referenciados. Conceitua então, o jurista⁷: "Normas gerais são preceitos principiológicos que cabe à União editar no uso de sua competência concorrente limitada, restritos, enquanto princípios, ao estabelecimento de diretrizes nacionais a serem pormenorizados pelos Estados-membros, embora possam, enquanto preceitos, conter suficiente pormenorização para serem aplicadas direta e imediatamente às situações concretas que devam reger."

No dizer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁸, "não é fácil conceituar 'normas gerais' pelo ângulo positivo. Pode-se afirmar, e corretamente, que 'normas gerais' são princípios, bases, diretrizes que hão de presidir todo um subsistema jurídico. Sempre haverá, no entanto, em face de casos concretos, dúvida até onde a norma será efetivamente geral, a partir de onde ela estará particularizando."

⁴ MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, São Paulo: Revista dos Tribunais, Tomo II, p.66.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 155-156.

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 160.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 168.

⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, vol. I, 1990, p. 195.

O jurista Alexandre de Moraes⁹, de outra banda, é de opinião que, quanto à competência concorrente, somente pode a União editar normas gerais, "sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar". Não adentra, entretanto, na discussão do que seriam normas gerais.

Da mesma forma, Cretella Júnior¹⁰ não enfrenta a solução da questão, somente lançando o questionamento: "Qual entretanto, o campo preciso das normas gerais? E se a União ultrapassar este campo, qual a medida jurídica que o Estado-membro pode tomar?".

Carlos Mário da Silva Velloso¹¹ compartilha da opinião de Alexandre Moraes quanto à inconstitucionalidade de eventual lei federal que legislar sobre questões específicas, sobre particularidades. Ressalta o referido autor que as normas gerais são princípios, tratando os dois termos como sinônimos.

Na mesma linha, Fernanda Dias Menezes de Almeida¹² ressalta a importância de uma segura diferenciação das normas gerais, tendo em vista que "a invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro geral a inconstitucionalidade da lei editada pelo invasor". A autora transcreve depoimento de Rubens Gomes de Souza, membro da comissão encarregada de elaborar o projeto do Código Tributário Nacional, que traz curiosa elucidação sobre a origem histórica da competência concorrente, como transcrito a seguir:

"Mas, para prosseguir nesta linha de pensamento quanto à delimitação do próprio conceito de normas gerais, a Comissão, de início, encontrou-se numa situação de impasse, porque é sabido que a origem do dispositivo é devida ao então Deputado Aliomar Baleeiro que, segundo sua própria confissão, encontrou uma fórmula verbal para vencer uma resistência política. Eu teria que verificar esta afirmativa, mas creio que esta confissão não ficou nos limites do confessionalário. Algo existe naquele livrinho *Andaimes da Constituição*, em que ele confessa que sua primeira idéia, primeira e última, era atribuir à União competência para legislar sobre direito tributário, amplamente e sem limitação contida no conceito de normas gerais, desde que esta legislação tivesse a feição de uma lei nacional, de preceitos endereçados ao legislador ordinário dos três poderes tributantes: União, Estados e Municípios. A única limitação, que ele próprio enxergava, era a de se tratar de preceitos comuns aos três legisladores. Afóra isto, ele não via e não achava necessário delimitar, de outra maneira, a competência que queria fosse atribuída ao Legislativo da União, que já então ele concebia, neste

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 2000, p. 285.

¹⁰ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. IV, 1991, p. 1778.

¹¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de Direito Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 395-396.

¹² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2000, p. 146.

setor e em outros paralelos, não como federal, mas sim nacional. Entretanto, ele encontrou resistência política, de se esperar e muito forte, em nome da autonomia dos Estados e da autonomia dos Municípios, em nome de temores, justificados ou não, de se abrir uma porta, pela qual se introduzisse o fantasma da centralização legislativa. Falou-se nada menos do que na própria destruição do regime federativo, todos os exageros verbais, que o calor do debate político comporta e o próprio Aliomar encontrou uma solução de compromisso, que foi a de delimitar-se essa competência, que ele queria ampla, pelas normas gerais, expressão que, perguntado por mim quanto ao sentido que ele lhe dava, no intuito de ter uma forma de interpretação autêntica, ele me confessou que não tinha nenhuma, que nada mais fora que um compromisso político, que lhe havia ocorrido e que tinha dado certo. O importante era introduzir na Constituição a idéia; a maneira de vestir a idéia, a sua roupagem era menos importante do que o seu recebimento no texto constitucional e o preço deste recebimento foi a expressão normas gerais, delimitativa, sem dúvida, do âmbito da competência atribuída, mas em termos que nem ele próprio, Aliomar, elaborar ou racionara. Era o puro compromisso político.”

Pelos diversos pensamentos expostos, verifica-se a dificuldade de uma conceituação de normas gerais, havendo sempre um subjetivismo em sua identificação. Tal tarefa é dificultada pela falta de um aspecto formal próprio, verificando-se, muitas vezes, a existência de normas gerais nacionais juntamente com normas particularizantes voltadas à Administração Federal. Tais situações terão que ser examinadas casuisticamente, cabendo ao Supremo Tribunal Federal o estabelecimento destes limites, a fim de garantir o equilíbrio da repartição estabelecida em sede constitucional e evitar a extrapolação das competências atribuídas na Carta Maior.

1.2 RESTRIÇÕES NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Afora a questão da competência, necessário examinar também as normas constitucionais que regulam a elaboração orçamentária e o direito financeiro, verificando-se as restrições impostas pela Carta Maior à liberdade do administrador na elaboração da pela orçamentária.

De início, mister ter-se em mente o que é o orçamento público, bem como sua importância para a Administração Pública, tanto no aspecto do planejamento quanto em sua execução.

Como leciona Carlos Valder do Nascimento¹³, a elaboração orçamentária possui um objetivo preventivo, visando impedir a má aplicação dos recursos públicos, tendo em vista a escassez dos mesmos e as exigências cada vez maiores da sociedade. Segundo o autor, a

¹³ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 81 a 91.

Constituição estabelece limites a serem cumpridos pelo legislador na concessão de créditos orçamentários, os quais, se ultrapassados, levarão à inconstitucionalidade do ato legislativo. Esta rigidez da lei visa refrear a liberdade financeira do governo, moralizando o instituto orçamentário. Busca, ainda, o regramento legal, a transparência do controle do gasto público, inserindo-se no conceito de moralidade administrativa, visando a boa aplicação do crédito público.

No dizer de Kiyoshi Harada¹⁴, orçamento é a peça que contém a aprovação prévia da despesa e receita para um período determinado. Atualmente, deixou de ser mero documento contábil para espelhar toda a realidade econômica de uma nação. O orçamento público deverá levar em conta os interesses da sociedade, refletindo um plano de ação governamental, sendo representativo da vontade popular. Daí a justificativa para a participação legislativa no processo de sua elaboração. É o ato pelo qual o poder legislativo prevê e autoriza o poder executivo a efetuar as despesas e arrecadar as receitas previamente estipuladas durante determinado período de tempo. Conforme o autor, no Brasil o orçamento não passa de peça de ficção, havendo a cultura do desprezo ao orçamento, apesar do regramento existente. A burla à peça orçamentária costuma ocorrer pela superestimação de receitas, contingenciamento de despesas, anulação de valores empenhados (remetendo tais valores para o exercício seguinte como restos a pagar) e instituição de fundos com objetivos vagos e imprecisos.

Na opinião do referido jurista, há correlação entre a economia privada e as finanças públicas. O orçamento influencia a política econômica global do Estado. Por meio do orçamento é possível estimular ou desestimular a produção, o consumo e o investimento, incrementando-se a política de gastos públicos ou, ao contrário, contendo as despesas, adiando obras e serviços ou aumentando a carga tributária para absorver o poder aquisitivo dos particulares. Deixa de ter importância o equilíbrio orçamentário, dependendo da conjuntura. Pode ser de maior relevância o investimento em determinada área, como por exemplo, energia elétrica, mesmo havendo déficit orçamentário, se a falta deste investimento ocasionar prejuízo maior à Nação, como o estancamento da produção e conseqüente perda no desenvolvimento da economia. O objetivo maior não deve ser equilibrar o orçamento, posto que este não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento de progresso de uma nação, tendo como função o equilíbrio da economia nacional. A tendência é a “humanização” do orçamento.

Mas não somente o orçamento traduz o planejamento do gasto público. Tal estudo é representado por um prazo mais longo, não somente no exercício correspondente à lei orçamentária. Tal procedimento é descrito por Marino Pazzalini Filho¹⁵, que afirma que no que tange ao planejamento na condução dos negócios públicos, as coordenadas são fixadas através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

¹⁴ HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 73 a 79

¹⁵ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 44 a 53.

O Plano Plurianual prevê, para o período de quatro anos, metas dos entes da Federação para dispêndios com despesas de capital e de novos programas de duração continuada (artigo 165, §1º da Constituição Federal). A Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui o planejamento orçamentário relativo a um exercício financeiro, em congruência com o Plano Plurianual, instituindo metas para receitas, despesas e estoque da dívida pública, bem como regras dispendo sobre equilíbrio de receitas e despesas, políticas de gestão de pessoal e de aplicação das agências financeiras de fomento e eventuais alterações na legislação tributária. Serve de norte à elaboração da Lei Orçamentária Anual (artigo 165, §2º da Constituição Federal e artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal). A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, estabelece para cada exercício financeiro, de forma compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a previsão das receitas e despesas de toda a administração pública, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Possui anexos que atestam a compatibilidade da programação com as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as formas de compensação da renúncia de receitas e do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado e a provisão de reserva de contingência para o atendimento de despesas episódicas, imprevistas ou emergenciais (artigos 167 da Constituição Federal e 5º a 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Pelas lições acima expostas, verifica-se ser Kiyoshi Harada de opinião diversa quando afirma não ser essencial o equilíbrio orçamentário. Tal pensamento é o oposto do apontado na Lei de Responsabilidade Fiscal, que busca o equilíbrio das contas públicas como meta maior.

O traçado histórico que levou à noção atual de redução de gastos é bem exposto por Flávio Corrêa de Toledo Júnior¹⁶, quando expõe que atualmente o déficit orçamentário é considerado o grande vilão da economia. Segundo este autor, definiu-se déficit da execução orçamentária como o resultado apurado num determinado corte de tempo; via de regra, o ano civil. Esse período determina o exercício financeiro das entidades de direito público. A dívida, por sua vez, é fruto do desequilíbrio fiscal havido em vários exercícios precedentes. Enquanto o déficit é resultado de um único período de tempo, a dívida abrange débitos incorridos em vários lapsos temporais. Fazendo um breve resumo histórico, tem-se que até 1929 exigia-se um orçamento equilibrado, com despesas iguais ou menores às receitas. O déficit fiscal não era admitido. Com a crise de 1929, foi necessário o estímulo da atividade econômica por parte do Estado, levando ao déficit orçamentário dos entes estatais. A partir dos anos 80, com a intensificação do processo inflacionário e a insuficiente capacidade de investimento do setor governamental, retornou-se ao pensamento liberal de que o Estado deve ater-se às suas funções clássicas, não sendo mais admitido o déficit. Os orçamentos equilibrados voltam a ser premissa essencial no desenvolvimento das nações.

¹⁶ TOLEDO JÚNIOR, Flávio Correa de; ROSSI, Sérgio Ciquera (Col.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: NDJ, p. 1 a 14.

Este o escopo, portanto, que levou à elaboração da Lei Complementar 101/00, na busca de conter-se a inflação através da contenção do déficit público, reduzindo as funções do Estado a um Estado mínimo, buscando associações com entidades privadas através de parcerias, estimulando-se as privatizações, concessões, etc. É política adotada atualmente pelo governo brasileiro para que o Estado cumpra com suas funções sem que haja comprometimento de receita pública, e, conseqüentemente, sem que haja aumento de despesa.

Resta analisar, tendo em mente o objetivo da peça orçamentária, as normas constitucionais que estipulam restrições em sua elaboração.

Os artigos 163 e seguintes da Constituição Federal de 1988 regulam as finanças públicas. De início, remete a Carta Maior à lei complementar disposições sobre finanças públicas (artigo 163). Também lei complementar deverá “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”, conforme o inciso II do parágrafo 9º do artigo 165; e o estabelecimento de limites de despesa com pessoal ativo e inativo da União, do Distrito Federal e dos Municípios, como estabelecido no artigo 169, *caput*.

O artigo 165 estabelece a necessidade, acima exposta, de lei de iniciativa do Poder Executivo que elabore o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. A obrigatoriedade de coerência entre estas leis é ressaltada pelos parágrafos 2º e 7º do artigo 165 e pelo inciso I do parágrafo 3º do artigo 166.

A preocupação do legislador constituinte com a renúncia de receitas transparece através do parágrafo 6º do artigo 165, quando estabelece que quando isto ocorrer deverá o projeto de lei orçamentária ser acompanhado do demonstrativo de seus efeitos.

A necessidade de equilíbrio orçamentário é exposta através do artigo 167, que traz inúmeras vedações à realização de despesas que não possuam a contraprestação através da respectiva previsão de receita.

Da mesma forma, demonstra a Carta Maior a necessidade de contenção de gastos com pessoal, como exposto no artigo 169. Tal dispositivo prevê, não havendo equilíbrio nestes gastos, a suspensão dos repasses de verbas federais ou estaduais, bem como a redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e, ainda, a perda do cargo pelo servidores estáveis.

Observa-se, desta forma, ser a Lei Complementar 101/00 o prosseguimento do pensamento exposto na Constituição Federal de 1988, estabelecendo limites de gastos com pessoal ativo e inativo e buscando, em primeiro lugar, o equilíbrio das contas a fim de eliminar o déficit público.

2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

2.1 ORIGEM E FINALIDADE DA LEGISLAÇÃO

Em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, visando a obtenção de um maior equilíbrio nas finanças públicas e uma gestão responsável dos recursos públicos.

Na visão de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho¹⁷, a Lei Complementar 101/00 busca uma mudança estrutural do regime fiscal brasileiro, fixando normas com vistas à organização e equilíbrio das contas públicas. É um regulamento da conduta gerencial dos administradores públicos, objetivando a melhora da administração das contas públicas do país, onde todos os governantes terão que obedecer a limites na administração das finanças públicas, comprometendo-se no atingimento de metas aprovadas pelo Poder Legislativo e prestando contas sobre os gastos dos recursos públicos.

Romano José Enzweiler¹⁸, por sua vez, afirma que a Lei Complementar 101/00 tem como diretriz a substituição do modelo burocrático e cartorial pelo modelo de gerência, de modo a maximizar a eficiência na prestação de serviços públicos, bem como estabelecer mecanismos de controle do déficit público. Busca o equilíbrio das contas públicas através das limitações das despesas (gastos com pessoal, seguridade social, dívida consolidada, dívida mobiliária e restos a pagar) e impõe limites e condições para a renúncia fiscal, tendo como princípios o planejamento como condição prévia para a execução de ações de governo, a eficiência nos serviços públicos, o equilíbrio das contas e a transparência das finanças públicas. Critica o referido autor que, todavia, a lei em comento demonstra a disposição de implantação de políticas administrativas voltadas ao equilíbrio fiscal, não à função social.

Verifica-se ser objetivo da referida legislação a modernização da gestão pública, priorizando o planejamento e limitando os gastos com pessoal e o endividamento público.

A edição na Lei de Responsabilidade Fiscal não é uma ação única, mas faz parte de um programa de governo de reformas estruturais, conhecido como Programa de Estabilidade Fiscal (PEF).

Refere o jurista Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho¹⁹ que a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal sofreu grandes influências externas e internas. No âmbito externo, o Fundo Monetário Internacional forneceu todo o instrumental teórico sobre a experiência

¹⁷ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Aspectos Fundamentais da LC 101/00*. Manaus: Caminha Consultoria Empresarial, 2002, p. 24.

¹⁸ ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003, p. 173-174.

¹⁹ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Aspectos Fundamentais da LC 101/00*. Manaus: Caminha Consultoria Empresarial, 2002, p. 25-26.

acumulada nas reformas fiscais em outros países, em especial na Nova Zelândia, Estados Unidos e União Européia. Quanto ao aspecto interno, a mensagem presidencial que remeteu o projeto de lei complementar ao Poder Legislativo afirma a intenção de elaboração de um conjunto de medidas formando o Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, tendo por objetivo a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. Integrando o Programa de Estabilidade Fiscal destacaram-se a regulamentação da reforma da previdência (Ementa Constitucional 20/98) e da reforma administrativa (Emenda Constitucional 19/98), indispensáveis (segundo o governo federal) para a modernização gerencial do Estado.

Tais afirmações são referendadas por Romano José Enzweiler²⁰, que menciona terem servido como modelo à Lei de Responsabilidade Fiscal o “Manual de boas práticas para a transparência fiscal” do Fundo Monetário Internacional, o acordo de Maastricht (Holanda) de 1992, o “Budget Enforcement Act” (EUA) de 1990 e o “Fiscal Responsibility Act” (Nova Zelândia) de 1994. Ressalta o autor que no caso americano não se trata de lei nacional, mas que contempla apenas o governo federal. No caso da Nova Zelândia, trata-se esta de estado unitário, parlamentarista, que não guarda nenhuma semelhança com a nossa realidade.

A relação da Lei de Responsabilidade Fiscal com as demais reformas estruturais efetuadas pelo governo federal à época é bem explicitado pela Exposição de Motivos do Projeto de Lei Complementar²¹, que assim dispõe:

“2. Este Projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998, e que tem como objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

(...)

5. Este Projeto de Lei – publicamente conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também faz parte desse elenco de importantes inovações estruturais da Administração pública que, após aprovado, terá vigência num ambiente fiscal mais favorável, sedimentado pelos efeitos positivos do PEF, da reestruturação das dívidas dos Estados e dos Municípios, da reorganização do sistema bancário estadual, e de outras medidas de ajuste fiscal implementadas pelos governos estaduais e municipais.

6. Entendemos que a combinação desse ambiente fiscal mais favorável com a aprovação de uma norma que estabelece princípios norteadores da gestão fiscal responsável, que fixa limites para o endividamento público e para expansão de despesas continuadas, e que institui mecanismos prévios e

²⁰ ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003, p. 173.

²¹ BRASIL. Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, Exposição de Motivos.

necessários para assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, é condição necessária e suficiente para a consolidação de um novo regime fiscal no País, compatível com a estabilidade de preços e o desenvolvimento sustentável."

Uma das formas encontradas para manutenção do equilíbrio das contas públicas é através da valorização do planejamento orçamentário, que se desenvolve em três níveis, através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

No dizer de Marino Pazzaglini Filho²², o Plano Plurianual prevê, para o período de quatro anos, metas dos entes da Federação para dispêndios com despesas de capital e de novos programas de duração continuada (artigo 165, §1º da Constituição Federal). A Lei de Diretrizes Orçamentárias constitui o planejamento orçamentário relativo a um exercício financeiro, em congruência com o Plano Plurianual, instituindo metas para receitas, despesas e estoque da dívida pública, bem como regras dispendo sobre equilíbrio de receitas e despesas, políticas de gestão de pessoal e de aplicação das agências financeiras de fomento e eventuais alterações na legislação tributária. Serve de norte à elaboração da Lei Orçamentária Anual (artigo 165, §2º da Constituição Federal e artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal). A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, estabelece para cada exercício financeiro, de forma compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a previsão das receitas e despesas de toda a administração pública, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. Possui anexos que atestam a compatibilidade da programação com as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as formas de compensação da renúncia de receitas e do aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado e a provisão de reserva de contingência para o atendimento de despesas episódicas, imprevistas ou emergenciais (artigos 167 da Constituição Federal e 5º a 7º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Na visão do referido jurista²³, este sistema de planejamento em conjunto com a Lei de Responsabilidade Fiscal visam cumprir os princípios básicos da gestão das finanças públicas, quais sejam: sistema integrado e coerente de planejamento e execução orçamentária, visando o cumprimento de metas fiscais; equilíbrio das contas públicas; gestão eficaz da receita, ampliando-a e evitando a renúncia descompensada de arrecadação; observância de condições e limites para a alocação e a execução das despesas públicas; saneamento financeiro com a prevenção dos déficits e redução do nível da dívida pública; e transparência do planejamento e da administração dos recursos públicos.

²² PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 46-47.

²³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 45.

2.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A constitucionalidade da Lei Complementar 101/00 tem gerado polêmica no mundo jurídico, com fortes argumentos em sua defesa ou contrários a ela. Tal discussão chegou até o Supremo Tribunal Federal através de sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade, tendo como relator o Ministro Ilmar Galvão, que até o presente momento não tiveram seu mérito julgado. São elas: ADIN 2238-5-DF, que suscita a inconstitucionalidade formal da referida lei e a inconstitucionalidade material de praticamente toda a lei; ADIN 2241-5-DF, que se insurge contra o artigo 20, II, a, b, c e d; ADIN 2250-4-DF, contra os artigos 35 e 51; ADIN 2256-3-DF, contra os artigos 20, II, a, b, c e d, III, a e b, §§1º, 4º e 5º; ADIN 2261-0-DF, contra o artigo 20; ADIN 2324-1-DF, contra os artigos 50 e 59 e ADIN 2365-9-DF contra o artigo 20, III.

Diversos são os argumentos que atacam a constitucionalidade da lei em comento, tanto quanto ao seu aspecto formal quanto material, em especial no que diz respeito com a competência da União em editar normas gerais e quanto a existência de afronta ao princípio da separação entre os poderes.

No dizer de Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho²⁴, a Lei Complementar 101/00 foi editada para cumprir o disposto no artigo 30 da Emenda Constitucional 19/98, que fixou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o Poder Executivo apresentar o projeto de lei previsto no artigo 163 Constituição Federal de 1988. Desta forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta justamente aquele dispositivo, nele buscando seu fundamento constitucional, o qual dispõe *in verbis*: “Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas”. Também outros dispositivos constitucionais restaram regulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como o §9º do artigo 165 e o artigo 169, este exigindo lei complementar para a fixação de limites com gastos de pessoal.

Para o referido o autor, quanto à constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, haveriam dois aspectos a considerar. No que diz com a técnica legislativa, a referida lei não atendeu às determinações da Lei Complementar 95/98 sobre a elaboração de leis, que assim dispõe em seu artigo 8º: “A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula ‘entra em vigor na data de sua publicação’ para as leis de pequena repercussão.” A Lei Complementar 101/00, apesar de ter introduzido profundas modificações na execução e controle da administração das finanças de todos os entes da Federação, entrou em vigor na data de sua publicação, contrariando, destarte, o comando acima transcrito.

No que diz com a competência da União para editar normas sobre finanças públicas, continua o jurista, esta adentra no campo da competência legislativa concorrente (artigo 24, I da Constituição Federal), na qual deve limitar-se a editar normas gerais. A grande questão

²⁴ RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Aspectos Fundamentais da LC 101/00*. Manaus: Caminha Consultoria Empresarial, 2002, p. 31.

que se afigura com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito com o caráter geral de seus dispositivos, obrigando os demais entes ao seu cumprimento; ou, por outro lado, não se tratando de normas gerais, aplicar-se-iam exclusivamente à União.

A discussão que se afigura, portanto, seria a definição do que seriam normas gerais e se a Lei de Responsabilidade Fiscal teria respeitado estes limites impostos pela Constituição ou, ao especificar os percentuais possíveis de gastos para cada esfera de poder, teria exorbitado na competência determinada pelo legislador constitucional.

Na opinião de Régis Fernandes de Oliveira²⁵, discute-se a possibilidade de lei complementar fixar percentuais de despesas com pessoal, impondo-os aos Estados e Municípios sem que haja agressão ao princípio federativo. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União para legislar para todos os entes federais restringe-se à edição de normas gerais. Abre-se a questão do que são estas normas gerais. Para o referido autor, são princípios. Estes em discussão seriam princípios que disciplinam a ordem jurídica de determinado sistema. Em vista do princípio federativo, seria inviável à União fixar percentuais, os quais, por óbvio, não são normas gerais. Haveria manifesta agressão ao princípio federativo (artigo 60, parágrafo 4º, inciso I da Constituição Federal), uma vez que, em matéria de Direito Financeiro não pode a União interferir nos Estados, sob pena de agredir a autonomia que lhes é assegurada. Apenas preceitos amplos e genéricos poderiam obrigar as unidades federadas. Apenas estariam sujeitos Estados e Municípios aos princípios equiparados às normas gerais. Na medida em que estabelece percentuais da receita para definir limites de gastos com pessoal, a lei teria agredido o princípio da federação.

Considera o referido autor que a Lei Complementar 101/2000, ao descer a detalhes, extrapolou a competência estabelecida no parágrafo 1º do artigo 24 da Constituição Federal. Seriam, portanto, inconstitucionais os percentuais fixados, não se podendo transigir com qualquer invasão das competências no Estado federal brasileiro, mesmo levando em consideração a intenção da norma de moralizar a administração pública.

Na mesma linha de pensamento, Romano José Enzweiler²⁶ afirma ter havido invasão de competência dos Estados-membros, tendo em vista que a União não se limitou a legislar concorrentemente sobre normas gerais, disciplinando à minúcia os percentuais que podem gastar com pessoal, e outros limites impertinentes.

O mesmo autor²⁷ discute se haveria afronta ao artigo 65 da Constituição Federal de 1988, uma vez que houve alteração do projeto de lei no Senado sem que houvesse retorno para apreciação da

²⁵ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 55-57.

²⁶ ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003, p. 176.

²⁷ ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003, p. 175.

Câmara dos Deputados. Tal argumento, entretanto, já foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal em decisão liminar na ADIN 2238-5-DF.

Revela, ainda, o citado jurista²⁸, inconformidade com a maneira como foram regulados os limites do Poder Judiciário, sem que fossem respeitadas suas peculiaridades. Cita como exemplo que a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou regime temporal limitativo idêntico aos três Poderes (vedação de concessão de aumento remuneratório aos servidores nos 180 últimos dias da gestão), desconsiderando que o mandato do Presidente do Poder Judiciário tem duração de dois anos. O mesmo se verifica no que se refere às obrigações contraídas nos últimos oito meses de administração, as quais só podem ser assumidas em havendo suficiente disponibilidade de caixa naquele exercício. Ademais, as despesas relativas ao pessoal inativo, que são por disposição constitucional "incompressíveis", não poderiam ceder passo aos limites impostos pela Lei Complementar. De outra banda, o limite de acréscimo para despesas de pessoal, de um para outro exercício, fixado em 10% até o ano de 2003, viola os princípios constitucionais de eficiência e continuidade dos serviços públicos essenciais.

Rogério Roberto Gonçalves de Abreu²⁹, por sua vez, afirma que. Tratando-se de lei complementar, aplicável a todos os entes da federação, a Lei de Responsabilidade Fiscal é instituidora de normas gerais em matéria financeira, com fundamento nos artigos 163 e 165 da Constituição Federal. Devem tais dispositivos serem interpretados em consonância com o artigo 24, I, parágrafo 1º da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência concorrente dos entes federativos para a edição de normas legais sobre direito financeiro. Por normas gerais deve-se entender aquelas que, por sua natureza ampla, pela importância da unificação normativa que atine ao regramento traçado, devam se aplicar a todos os entes federativos, cabendo a estes, no âmbito de sua competência residual, estabelecer normas que complementem a idéia inicial já traçada pelo legislador nacional. A indevida ou incorreta eleição de dado assunto como passível de regramento por meio de lei complementar definidora de normas gerais atribuirá ao dispositivo legal o vício da inconstitucionalidade material, afrontando a autonomia legislativa dos Estados e Municípios, bem como o princípio da isonomia entre os entes estatais. O artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estipular aos Estados e Municípios a instituição e arrecadação de todos os tributos de sua competência, determina aos entes federativos algo que a Constituição apenas lhe faculta. Há uma imposição da União Federal sem qualquer norma constitucional que garanta tal intromissão no exercício de atribuições inerentes aos poderes constitucionais daqueles entes estatais³⁰.

²⁸ ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003, p. 176-178.

²⁹ ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. *A Inconstitucionalidade de art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF-101 de 2000)*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, vol. 46, 2002, p. 271-275.

³⁰ ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. *A Inconstitucionalidade de art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF-101 de 2000)*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, vol. 46, 2002, p. 275.

Em defesa da constitucionalidade da Lei Complementar 101/00, Benjamin Zymler³¹ afirma que os princípios e regras constitucionais não são absolutos, sendo passíveis de integração e conformação pelos aplicadores do direito. Nenhum princípio constitucional tem natureza absoluta e é superior aos demais. Isto também se aplicaria aos princípios da separação dos poderes e do federalismo, podendo ser conformados para conviver pacificamente com outros princípios. O artigo 24, I da Constituição determina a competência concorrente para legislar sobre direito financeiro, devendo a União limitar-se a editar normas gerais. Tal competência não é extrapolada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, por óbvio, precisa adentrar em minúcias para regulamentar a gestão financeira e patrimonial da administração pública, como determinado pelo artigo 165 da Constituição Federal.

Pode-se observar, portanto, ser elevado o número de autores que consideram ter a União Federal extrapolado em sua competência para editar normas gerais sobre direito financeiro, conforme disposto no art. 24, I da Constituição Federal de 1988. Confrontando-se os conceitos existentes na doutrina sobre competência concorrente não-cumulativa e normas gerais, não se pode deixar de constatar a inadequação da Lei de Responsabilidade Fiscal à norma constitucional. A referida lei complementar, sem sombra de dúvida, adentra em minúcias, chegando a pormenores que fogem totalmente ao escopo das normas gerais de estabelecimento de diretrizes.

A posição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto³² caberia em defesa da referida legislação, quando defende que, não havendo lei estadual em complementação às normas gerais, devem os Estados-membros sujeitar-se à lei federal. Poderiam, entretanto, tais entes federativos elaborar leis que estabelecessem suas próprias particularidades. Por este pensamento, poderia os Estados elaborar leis locais que estabelecessem seus próprios percentuais de gastos com pessoal e endividamento.

A maioria dos autores, entretanto, com os quais concordamos, afirmam que a norma que extrapola a generalidade encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por invadir a esfera de competência de outro ente federativo. Tal conclusão é baseada em toda construção do sistema jurídico que mantém o federalismo, inclusive o sistema de repartição de competências exposto na Constituição Federal. Quisesse o legislador permitir o esgotamento do tema de direito financeiro e orçamento pela União, não teria incluído estes itens no artigo 24, que claramente destina-se à competência concorrente limitada, como exposto em seu parágrafo único. A palavra definitiva, entretanto, caberá ao Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião constitucional, no julgamento de mérito das ações diretas de inconstitucionalidade que apontam as supostas irregularidades constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³¹ ZYMLER, Benjamin. *A Interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal frente a Constituição Federal*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 16, 2002, p. 721-723.

³² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 168.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar o fundamento constitucional da Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Iniciou-se o estudo pela verificação da competência da União para editar normas sobre direito financeiro e orçamento.

Dispõe o artigo 24 da Constituição Federal de 1988 ser de competência concorrente entre os entes federados a edição de leis na área em estudo. Esta competência não é cumulativa, ou seja, cabe à União a edição de normas federais, dirigidas tão somente à Administração Pública Federal; e a edição de normas gerais nacionais, dirigidas a todos os entes da federação. Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios a regulação de peculiaridades de cada esfera administrativa.

A grande questão levantada neste ponto é a caracterização das normas gerais, sendo que não existe um formato que as identifique. Tais normas devem ser genéricas, sem detalhamentos, evitando ingressar nas especificidades de cada esfera administrativa.

Quanto às restrições existentes na Carta Maior para a elaboração do orçamento, verifica-se uma grande preocupação com o planejamento do gasto público, traduzida pela obrigatoriedade de coerência entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

No contexto de rígida condenação ao aumento do déficit público, e seguindo a determinação constitucional expressa nos artigos 163 e 165, foi editada a Lei Complementar 101/00, que buscou precipuamente o equilíbrio das contas públicas e uma gestão responsável das mesmas. Na perseguição de sua louvável meta, a Lei de Responsabilidade Fiscal esmiuçou os temas que regulou, nada restando aos Estados e Municípios para regular.

Por certo não se pode conceber que o detalhamento observado na dita lei seja caracterizado como norma geral. Desta forma, extrapolou a União sua esfera de competência regrada pela Constituição da República. Poder-se-ia argumentar que, nos pontos em que entra em detalhes, estaria a legislação vinculando apenas a Administração Pública Federal, não sendo dirigida aos demais entes federados. Não foi esta, entretanto, a intenção do legislador, como disposto no artigo 1º da supracitada lei. Clara, portanto, a intenção de submeter os Estados e Municípios aos ditames concebidos pela União.

Desta forma, outra não pode ser a conclusão que não a inconstitucionalidade da Lei Complementar 101/00. Inobstante o mérito de seus objetivos, os quais se mostram por demais necessários num país conhecido pela má administração de seus governantes, não se pode renunciar aos princípios insculpidos em nossa Carta Maior. A repartição de competências é reflexo do equilíbrio necessário para a manutenção do pacto federativo, sob pena de hipertrofia de um ente em detrimento dos demais, o que, desafortunadamente, tem sido nossa realidade atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. *A Inconstitucionalidade de art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF-101 de 2000)*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, vol. 46, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2000.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, Exposição de Motivos.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, vol. IV, 1991.

ENZWEILER, Romano José. *O Princípio da Autonomia Administrativa e Financeira do Poder Judiciário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, vol. 368, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, vol. 1, 1990.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 30ª ed., 2003.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. São Paulo: Atlas, 1999.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*, São Paulo: Revista dos Tribunais, Tomo II.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 8ª ed., 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Constituição e Revisão – Temas de Direito Político e Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Aspectos Fundamentais da LC 101/00*. Manaus: Caminha Consultoria Empresarial, 2002.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Correa de; ROSSI, Sérgio Ciquera (Col.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo*. São Paulo: NDJ.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Temas de Direito Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, Exposição de Motivos.

ZYMLER, Benjamin. *A Interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal frente a Constituição Federal*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 16, 2002.