

FERNANDO MARTINIC SÁ

**AS NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E O SEU PAPEL NA
ESTRUTURA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO REGIME
FEDERATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Paraná,
como requisito parcial à obtenção de grau
de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Rogério Distéfano

**CURITIBA
2002**


TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDO MARTINIC SÁ

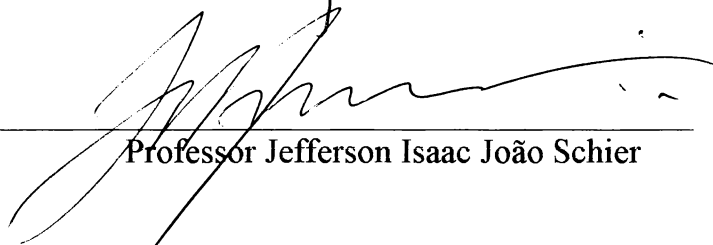
AS NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E O SEU PAPEL NA ESTRUTURA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO REGIME FEDERATIVO BRASILEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

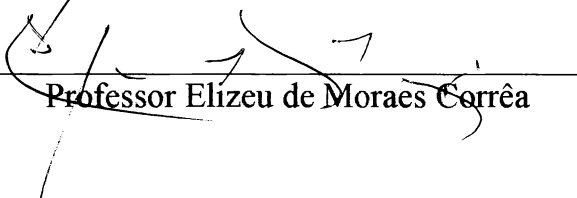
Orientador: _____


Professor Rogério Distéfano

Examinador: _____


Professor Jefferson Isaac João Schier

Examinador: _____


Professor Elizeu de Moraes Corrêa

Suplente: _____

Professor Pedro Henrique Xavier

Curitiba, 05 de novembro de 2002

*Agradeço a Deus
por sempre estar presente
em todos os momentos de minha vida.*

*Agradeço aos meus pais
que sempre me apoiaram
em todas as minhas escolhas.*

*Agradeço a meu orientador
pela sua paciência e sua ajuda que proporcionaram
a feitura da presente monografia.*

SUMÁRIO

Resumo.....	iv
Introdução.....	01
1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NO ESTADO FEDERAL.....	03
1.1. Advento da Federação.....	03
1.2. Características do regime federativo.....	05
1.3. Relevância do sistema de partilha de competências.....	10
1.4. A autonomia federativa assegurada pela competência concorrente.....	14
2. AS NORMAS GERAIS E O DIREITO FINANCEIRO.....	20
2.1. Reconhecimento das normas gerais como categoria normativa.....	20
2.2. Identificação das normas gerais	23
2.3. Localização do direito financeiro na seara do direito público.....	28
2.3.1. Autonomia e objeto do direito financeiro.....	31
2.4. Existência de normas gerais de direito financeiro.....	34
3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO NORMA GERAL DE DIREITO FINANCEIRO.....	38
3.1. Importância da lei de responsabilidade fiscal nas finanças públicas.....	38
3.2. Reflexos da aplicação da lei de responsabilidade fiscal no contexto nacional.....	42
3.3. Análise dos dispositivos da lei de responsabilidade fiscal.....	45
CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

RESUMO

AS NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E O SEU PAPEL NA ESTRUTURA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO REGIME FEDERATIVO BRASILEIRO

As normas gerais possuem um significativo papel na questão constitucional, destacando-se preponderantemente sobre o tema da repartição de competências, uma vez que define os princípios que condicionam a atuação das três ordens constitucionais federativas: União, Estados-membros e Municípios. A referida categoria normativa tem sua razão de ser inserida em uma federação, a qual é composta por um poder central (União) com poderes periféricos (Estados-membros e municípios), porém essa coexistência em sempre é harmônica, ocorrendo conflitos de competência. A edição de normas gerais cabe à União, no entanto, a partir da base principiológica e procedimental fixada, os demais entes federativos exercitam sua competência de complementar tais diretrizes no tocante à legislação e à sua execução, adaptando essas regras ao atendimento de suas situações regionais e locais. A competência concorrente é instrumento para se assegurar fator importante que deve estar presente em uma federação, ou seja, a autonomia das ordens periféricas. Com a autonomia, Estados e municípios terão a capacidade de se auto-administrarem, principalmente no que concerne à disciplina de direito financeiro, matéria prevista para a legislação concorrente das três esferas federativas. Esse ramo do direito público trata da forma de obtenção dos meios econômicos os quais serão aplicados na consecução das finalidades estatais, sobretudo, na esfera social bem como na manutenção da sua própria estrutura. A abordagem da Lei de Responsabilidade Fiscal no presente trabalho visa a demonstrar se tratar de uma norma geral que visa a padronização do tratamento das finanças públicas com o fito de proporcionar a formação de uma administração do patrimônio de modo mais eficiente e responsável para que a gestão pública possa se mostrar um instrumento de atendimento dos anseios sociais, principalmente da população mais carente.

Palavras-chave: federação – repartição de competência – autonomia – norma geral – peculiaridades – direito financeiro – finanças públicas – Constituição – competência concorrente – administração – responsabilidade – governo – eficiência – União – Estados-membros – municípios – padronização – uniforme.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se prestará a realizar a análise a despeito de tema sobre o qual a doutrina atual pouco tem abordado em seus estudos. Trata-se das normas gerais as quais desempenham uma importante função, sobretudo em matéria constitucional – especialmente no tocante à repartição de competências – de estabelecer regras principiológicas que conduzem as ações das três esferas federativas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Além do estabelecimento de diretrizes, as normas gerais podem também definir o procedimento, ao qual os entes federativos deverão se ater com o fito de demarcar parâmetros dentro dos quais os entes federativos atuarão conjuntamente, uma vez que as matérias previstas nos incisos do artigo 24 da Constituição, pelo prisma do legislador, necessitam dessa ação concorrente.

Ao se estudar as normas gerais dentro do sistema federativo brasileiro, deverá se abordar também a questão da autonomia de Estados e municípios, já que, consoante o §1º. do artigo 24 da CF, cabe à União estabelecer as normas gerais com o intuito de formar uma base procedimental e de princípios sobre temas que necessitam de orientação nacional, no entanto, sem retirar das demais esferas federativas o poder de tratar dessas matérias em consonância com suas peculiaridades.

Destarte, por meio das normas gerais, procura-se reservar, dentro da sua moldura, um espaço no qual os entes federativos desempenhem sua autonomia tanto no que tange à legislação quanto no que concerne à execução dessas diretrizes.

O estudo das normas gerais versará também sobre a sua aplicação no âmbito do Direito Financeiro, o qual é uma disciplina que regula relações estabelecidas pelo Estado, principalmente para disciplinar a obtenção de meios, os quais propiciarão ao aparelho estatal alcançar seus objetivos dentro de um Estado Democrático de Direito, que se caracteriza por ser um Estado de bem-estar social, o que implica muitos gastos para sua manutenção.

A autonomia dos Estados-membros de uma federação precisa estar relacionada com a capacidade de ter uma autonomia econômica, o que significa que, para os

Estados e Municípios atingirem seus fins principais (saúde, educação, segurança e previdência) e de se auto-administrarem, há a necessidade de eles possuírem meios econômicos próprios para se autogerirem. Sem autonomia, não há federação.

Para se alcançar essa autonomia sob o prisma econômico dos entes federativos, tratar-se-á da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois seus dispositivos normativos definem princípios norteadores e limitadores aos governantes na gestão do patrimônio público, evitando distorções nas ações governamentais sob a sensível matéria de finanças públicas.

A abordagem da referida lei complementar n.º 101/2000 visa a demonstrar a incidência das normas gerais que vem a contribuir para que as finanças públicas possuam um tratamento uniforme, propiciando aos Estado e Municípios um espaço no qual poderão criar seus próprios mecanismos para atender a suas situações locais por meio de uma boa administração dos recursos públicos pautada pela parcimônia, eficiência e, sobretudo, responsabilidade.

A proposta desse estudo, em suma, é abordar o direito financeiro, as normas gerais, a repartição de competência no sistema federativo brasileiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual reúne os demais elementos para orientá-los no sentido de disciplinar a gestão dos recursos públicos para a consecução dos fins do Estado.

1. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NO ESTADO FEDERAL

1.1 Surgimento da Federação

Como se sabe, o primeiro modelo de federação de que se tem conhecimento foi o implantado nos EUA em 1787, com a Convenção de Filadélfia. A Confederação tinha-se mostrado insuficiente aos anseios dos norte-americanos, que resolveram adotar um novo modelo de organização.

O que se desejava então era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse anieçar as liberdades individuais. Como bem observou Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“A solução que prevaleceu na Convenção de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo entre Estados, muito mais do que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo”.¹

Não obstante ter sido a primeira manifestação de um efetivo e real federalismo, o impulso associativo a que este ideal equivale presidiu, desde a Antigüidade, a constituição de alianças – e o termo Federação vem do latim *foedus – eris*, que significa exatamente aliança – entre nações independentes, quando sua união se mostrava conveniente, em geral por motivos pragmáticos, ligados à segurança ou a interesses de ordem econômica.

Entretanto, a união federativa estabeleceu, nesses casos, vínculos mais elementares e menos consistentes, equivalendo antes à Confederação, que costuma ser um estágio anterior à Federação.

O federalismo, desde o seu surgimento, se contrapõe à forma absolutista e férrea do Estado unitário, monárquico, centralizador, despótico. Seus compromissos foram contraídos historicamente com os estatutos do poder representativo,

¹ ALMEIDA, F. D. M. *Competências na Constituição de 1988*, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 19.

constitucional, limitados e, de preferência, republicanos. Contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador.

O Estado Federal, consoante Paulo Bonavides, expressa a idéia do *self government*, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Configura-se essencialmente como uma organização que representa o Estado de Direito, regime representativo, legitimidade, poder responsável².

A mudança para esse novo modelo de organização deu-se principalmente pela fragilidade da organização confederativa, que foi sempre uma constante. O elemento fundamental era a característica básica das associações do gênero, qual seja, a preservação da soberania de cada Estado que subscreve o pacto, uma vez que poderiam os Estados revogarem poderes que haviam anteriormente delegado à Confederação³.

Ao ser mantida juridicamente intacta a soberania dos entes confederados, haveria sempre o risco de, no exercício dessa soberania, decidirem alguns dos integrantes pelo rompimento dos vínculos, conforme ditarem seus interesses e sentimentos. Como era mantida a identidade estatal plena de cada participante, sempre poderiam eles revogar os poderes delegados, retirando-se da Confederação.

Isso acarretava conseqüências como a União legislar para os Estados e não para os cidadãos, com a agravante de não haver sanção para o descumprimento da lei em virtude da inexistência de um tribunal supremo do Poder Judiciário, capaz de interpretar e aplicar as leis em última instância, para superar decisões conflitantes das judicaturas dos Estados.

Além disso, havia a ausência de previsão de garantia de assistência da União para repelir perigos internos que pudessem ameaçar as Constituições estaduais, ou seja, uma união entre os Estados meramente formal. Outra questão problemática na

² BONAVIDES, P. **O caminho para um federalismo das regiões**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, 1980, p. 117 *apud* ALMEIDA, Op. cit., p. 20.

³ DALLARI, D. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 12.

estrutura confederativa norte-americana era a necessidade de existir uma unanimidade entre os treze Estados para a execução de quaisquer medidas importantes pela União⁴.

Por fim, a atuação da União se via imobilizada pelo caráter antidemocrático presente na realidade, uma vez que para todas as decisões era exigida a unanimidade dos votos, o que, em virtude da manutenção da soberania de cada Estado, era sempre difícil de obter, já que cada um possuía sua vontade própria, dela não abrindo mão.

Em razão da fragilidade dessa união de Estados, constatou-se, conforme assevera Dalmo de Abreu Dallari, que a Confederação era insuficiente para assegurar a união permanente dos Estados e para dar a essa união os meios de que ela necessitava. Portanto, era preciso aperfeiçoar a Confederação.⁵

1.2. Características do Regime Federativo

Analisando-se a doutrina pátria vários caracteres são relatados pelos juristas do regime federativo, destacando-se a autonomia dos Estados-membros, participação destes no governo central, a Constituição como seu fundamento jurídico, mecanismos de defesa da estrutura federativa, aspectos unitários nos planos internacional e interno, inexistência de direito de secessão, repartição de competências e de rendas.

A Federação norte-americana, cujo advento ocorreu na Convenção da Filadélfia em 1787, fez surgir um Estado soberano composto de Estados autônomos, através de uma institucionalização vertical dos laços associativos.

Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada a qualquer outro poder externo ou interno, visto que renunciaram em favor de um governo central, o qual passa a exercê-lo exclusivamente.

Os membros de uma federação, como aponta Dalmo de Abreu Dallari, gozam de autonomia, que é poder de autogoverno, incluindo a possibilidade de escolher seus governantes e de agir por vontade própria em relação a diversos temas. Entretanto,

⁴ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 23.

⁵ DALLARI, D. Op. cit., p. 12.

essa autonomia é exercida dentro dos limites fixados na Constituição federal, submetidas a um controle pela União, por meio de um de seus órgãos⁶.

Isso significa que, nos parâmetros estabelecidos, os Estados-membros exercem sua competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e auto-administração sem qualquer subordinação hierárquica à União.

Raul Machado Horta considera a autonomia como elemento constitutivo essencial do Estado federal, manifestando-se essa autonomia como a revelação de capacidade de expedir as normas de auto-organização que se configuraria na criação de um ordenamento jurídico próprio⁷.

No modelo federal de Estado, verifica-se a descentralização política, que corresponde ao mais alto grau de descentralização, a qual, além de fator de eficiência de governo, é também instrumento de limitação do poder, não servindo, assim, a propósitos autoritários⁸.

Paulo Luiz Neto Lobo considera que inicialmente a federação serviu para assegurar as autonomias regionais, uma forma mais eficiente de descentralização administrativa, possuindo atualmente função essencialmente política, como um dos instrumentos de garantia da democracia participativa⁹.

Outro elemento que caracteriza a federação é a existência de uma Constituição como seu fundamento jurídico. Na Confederação, era o tratado que representava o instituto jurídico por meio do qual Estados soberanos oficializam acordos de vontade a que se vinculam, podendo a qualquer momento rompê-los, já que mantinham sua soberania.

A análise do Estado Federal, como constata Raul Machado Horta, revela as singularidades e a complexidade de sua estrutura, já que a federação é criação jurídico-

⁶ Ibid., p. 18.

⁷ HORTA, R. M. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964, p. 18.

⁸ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 25.

⁹ LOBO, P. L. N. **Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 26, n.º 101, 1989, p. 88.

política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição federal para instituí-lo. Portanto, há uma relação de causalidade entre Constituição federal e Estado federal¹⁰.

A Constituição escrita é a encarnação do contrato sobre a “aliança eterna”. A doutrina federativa se baseia na idéia de que a Constituição cristaliza o compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional, mantidas em proveito de todos os participantes, cujo desligamento não se pode dar, vez como não têm mais soberania que legitime decisão separatista¹¹.

Um caráter ausente nas federações é o direito de secessão, ou seja, as unidades federadas não detêm a prerrogativa de desligarem-se da federação, pois sua constituição almeja, de um modo eficaz, a forma de comunhão sólida e indissolúvel com vistas a promover a cooperação entre seus entes bem como assegurar um espaço de liberdade. Portanto, o Estado Federal representa um avanço na unificação de interesses convergentes.

Por conseguinte, a própria Constituição deve estabelecer expressamente – ou pelo menos implicitamente – regra que proíbe os Estados de se retirarem da federação à qual aderiram com o objetivo de tornarem indissolúveis os laços federativos.

A construção normativa do Estado federal pressupõe a adoção de instrumentos operacionais no sentido de condensar sua organização como a intervenção federal, a qual se destina a restabelecer o equilíbrio federativo contra tentativas separatistas nos casos previstos constitucionalmente, ou seja, justificável basicamente para garantir a unidade nacional¹².

O Estado federal é uno, seja no plano internacional, seja no plano interno, consoante relata Fernanda Dias Menezes de Almeida. No primeiro caso, constata-se pela unidade de personalidade, pela unidade de nacionalidade e pela unidade de território, características estas que os Estados-membros abdicaram em favor da federação. Em contrapartida, na confederação, a unidade no plano internacional inexistente, em função da manutenção da soberania pelos Estados confederados.

¹⁰ HORTA, R. M. **Organização constitucional do federalismo**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 22 n. ° 87, 1985, p. 07.

¹¹ LOWENSTEIN, K. **Teoria de la constitucion**. 2ª ed. Trad.: Alfredo Gallego Anabinarte. Barcelona: Ariel, 1970, p. 356 *apud* ALMEIDA, Op. cit., p. 26

¹² HORTA, R. M. Op. cit., p. 08.

No plano interno, a unidade da Federação se manifesta pela existência – concomitante aos ordenamentos jurídicos estaduais – de um ordenamento jurídico federal válido em todo o território nacional e incidente diretamente sobre todos os seus cidadãos. Também de um tribunal federal habilitado para interpretar e proteger a Constituição e resolver os conflitos de competência entre as esferas federativas bem como questões relativas à aplicação ou vigência da lei federal.¹³

Outro aspecto relevante do regime federativo é a participação dos Estados-membros no governo central, uma vez, nos Estados Unidos, a federação representa uma sociedade de Estados, diferente que ocorreu no Brasil, cuja federação surgiu de um movimento centrípeto (o Poder Central, Estado unitário, atribuiu autonomia às províncias).

A supramencionada participação é assegurada pela previsão de uma câmara de representação dos Estados, o Senado, órgão integrante do centro de decisões que é o Poder Legislativo federal. Entretanto, Fernanda Dias Menezes de Almeida comenta que, na realidade, havia uma desvalorização da representação dos interesses estaduais, pois os senadores estavam comprometidos agora com a política dos partidos, com orientação em âmbito nacional e não regional.¹⁴

Obviamente os Estados-membros possuem papel significativo no regime federativo, visto que podem eleger o chefe do Poder Executivo por meio de seus colégios eleitorais (Estados Unidos) assim como podem participar da modificação da Constituição, propondo ou votando as emendas.

Conforme o entendimento de vários juristas citados neste trabalho, o aspecto fundamental da federação reside na repartição de competência entre os entes federados.

Considerado o problema nuclear do federalismo¹⁵, a distribuição de competências representa técnica de coexistência qualificada como unidade dialética de duas tendências contraditórias: a tendência à unidade e a tendência à diversidade em

¹³ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 27-28.

¹⁴ Ibid, p. 28.

¹⁵ LOBO, P. L. N. Op. Cit, p. 88.

razão da permanência, no Estado federal, desses dois momentos contraditórios – a coesão e o particularismo.¹⁶

A inovação do federalismo está, como se observa, na previsão de dois níveis de estatalidade, de dois centros de poder – um poder central e poderes periféricos – que devem funcionar autônoma e concomitantemente, sendo manifesta a necessidade dessa partilha de competências. A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências¹⁷.

Clemerson Merlin Clève e Marcela Moraes Peixoto afirmam que a distribuição de poderes, entre os entes federados, é o cerne da autonomia dos Estados-membros, arrematando que sem a repartição constitucional das funções, que atribua às unidades federadas um mínimo irredutível de poder, não há federação¹⁸.

A autonomia do Estado-membro, consoante Raul Machado Horta, pressupõe a repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa. A técnica de repartição é elemento específico e essencial ao sistema federal.¹⁹

A repartição de competências representa um imperativo do federalismo com o fito de preservar o relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Porém, para se atingir esse objetivo, é imprescindível que haja a delimitação das atribuições do conjunto e das partes para evitar, ao máximo, conflitos na sua convivência.

Esse embate entre poder central e poderes periféricos pode pôr em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação.

Por fim, vale mencionar questão intrinsecamente relacionada à repartição de competências que é a repartição de rendas, uma vez que são atribuídos aos entes federativos determinados poderes, os quais são acompanhados inevitavelmente de encargos como a prestação de serviços essenciais bem como a própria manutenção da estrutura administrativa.

¹⁶ HORTA, R. M. Op. cit., p. 07.

¹⁷ ALMEIDA, F. D. M. Op. Cit., p. 29.

¹⁸ CLÈVE, C. M. Op. cit., p. 24.

¹⁹ HORTA, R. M. Op. Cit., p. 49.

A distribuição de competências, consoante observação de Dalmo de Abreu Dallari, tem papel significativo no sentido de propiciar um equilíbrio entre encargos e rendas para a Administração conseguir agir com eficiência e atender às necessidades fundamentais do povo, evitando que elas recebam um atendimento insuficiente ou insatisfatório.

Procura-se, com isso, evitar que o Estado-membro ou município venha a solicitar recursos de outra fonte, criando-se uma dependência econômica que impreterivelmente implicará uma dependência política,²⁰ o que vai de encontro aos objetivos do Estado Federal. Clémerson Merlin Clève e Marcela Moraes Peixoto sintetizam a relevância da repartição de rendas nas seguintes palavras:

“A essas condições, soma-se a necessidade de um mínimo de recursos financeiros, obtidos pelas unidades de governo quer por meio de capacidade impositiva própria, quer por meio de transferência de rendas disciplinada pela lei, mas sempre de modo a não limitar, na prática, pela falta de rendas necessárias e pelas imposições informais dos órgãos centrais encarregados de operar a transferência retroanunciada, a autonomia formalmente oferecida pelo Constituinte.”²¹

A existência de rendas suficientes é imprescindível para a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências, pois, uma vez esvaziada a autonomia estatal, resta esvaziada a federação, conforme argumenta Fernanda Dias Menezes de Almeida.²²

1.3. Relevância do sistema de partilha de competências

A primeira técnica de repartição de competências foi a do federalismo dual no qual se atribui à federação os poderes enumerados e aos Estados os poderes reservados. Essa técnica foi adotada originariamente pela Constituição norte-americana, presumindo-se que, no seu desdobramento, saíssem os Estados-membros beneficiados.

²⁰ DALLARI, D. Op. cit, p. 20.

²¹ CLÈVE, C. M. Op. cit, p. 27.

²² ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 30.

Entretanto, essa previsão otimista não se concretizou, tendo a evolução do Estado federal caminhado em direção oposta, com o fortalecimento do poder federal. A União ampliou os poderes enumerados e esse processo de dilatação e de concentração dos poderes federais acabou reduzindo cada vez mais a área de poderes reservados aos Estados.

O texto da Décima Emenda da Constituição norte-americana prescrevia que os poderes delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ele delegados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo, porém o referido dispositivo constitucional não foi suficiente para impedir a tendência centralizadora.²³

Alice Gonzales Borges exprimia sua preocupação com a centralização de poderes em torno da União, o que enfraquecia a autonomia dos Estados-membros, desfigurando o sistema federativo.²⁴ O fortalecimento dessa concentração de poderes vai gradativamente centralizando os comandos políticos e as decisões fundamentais.

Bernard Schwartz também exteriorizava sua preocupação com o futuro do federalismo, visto que considerava que os Estados acabariam como simples relíquias de outrora florescente sistema federativo.²⁵

As causas dessa concentração de poderes residem nas mudanças operadas no comportamento dos Estados modernos, na passagem do liberalismo econômico para o intervencionismo, o dirigismo, e as formas mais amplas da atividade social e econômica do Estado.

A repartição de competências serviu a esses objetivos, ampliando os poderes federais, o que implicou o sacrifício do residualismo dos poderes estaduais²⁶, ou seja, levou ao processo de atribuição à União de novas competências de política econômica, financeira e social.

Logo, com as transformações ocorridas no cenário global, passou-se do federalismo dual, concebido nos Estados Unidos, para o denominado federalismo

²³ LOBO, P. L. N. Op. cit., p. 90.

²⁴ BORGES, A. G. *Autonomia dos estados federados e ordem econômica e social*. In: Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 70, p. 140.

²⁵ SCHWARTZ, B. *American Constitutional Law*. Cambridge University Press, 1955, p. 05 *apud* HORTA. Op. cit., p. 10.

²⁶ HORTA, R. M. Op. cit., p. 11.

cooperativo, o qual se caracterizava pelo fortalecimento da autoridade federal, enquanto, em contrapartida, havia a retração da autoridade estadual.

No Brasil, a origem do federalismo foi diversa da que ocorreu nos Estados Unidos, já que neste país houve a constituição de um governo central que tendeu ao centralismo político, enquanto que, no sistema brasileiro, o processo foi de centralização política para a sua descentralização. Logo, no Brasil, foi a federação que criou os Estados.

Na primeira Constituição republicana brasileira, adotou-se inicialmente o *dual federalism*, com esferas de competências estanques, enumeradas as da União, remanescentes as dos Estados, o poder central abstendo-se de interferir nos assuntos estaduais. Foi, então, exercida amplamente a autonomia estadual em todas as suas conseqüências.

Porém, a manutenção desse sistema estava relacionada com a possibilidade de os Estados se manterem com os próprios recursos, o que, em razão da disparidade de níveis de desenvolvimento entre os Estados, colocou em evidência a inadequação do sistema federativo existente²⁷.

Posteriormente, o federalismo brasileiro adquiriu características do federalismo cooperativo já na Constituição de 1934. Isso acarretou-se, por conseguinte, a expansão da autoridade federal que apenas foi sendo progressivamente ampliada com o advento das Constituições de 1937, de 1946, mesma conseqüência ocorrida em outras federações.

Com a Constituição de 1967, cuja emenda de 68/69 constituiu o auge do processo de centralização, criou-se uma dependência cada vez maior das autoridades estaduais em relação ao poder central, ou seja, a autonomia dos Estados e dos municípios foi seriamente mutilada.

Nesse contexto histórico brasileiro, a concentração da tomada das decisões pela União prejudicava o atendimento das peculiaridades geo-sócio-econômicas da federação, marcadas por profundas desigualdades regionais, o que reclamava a estruturação de um novo modelo federativo com vistas à realização plena e harmônica

²⁷ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 41

do desenvolvimento nacional e justiça social pela ampliação das competências legiferantes dos Estados membros ou seu exercício concorrente com a União.²⁸

Conforme comentário de Raul Machado Horta, a ênfase na supremacia da União levou ao predomínio das relações de subordinação dentro do Estado federal, enquanto que a tônica deveria recair no equilíbrio, o que conduziria a um campo de desenvolvimento das relações de cooperação, sem prejuízo do primado do Poder federal nas questões de sua competência de Estado soberano.²⁹

Tornou-se a maior preocupação da causa federalista encontrar um equilíbrio satisfatório entre a União e os Estados, ou seja, a busca de um federalismo de equilíbrio para que o indispensável exercício dos poderes federais não venha inibir o florescimento dos poderes estaduais.

Para a existência do federalismo dois comportamentos antagônicos devem ser evitados: primeiramente, o governo federal, em nome da eficiência, não pode ser excessivamente poderoso, o auto-governo estaria ameaçado; em contrapartida, caso os Estados se tornassem, muito poderosos e autônomos, primando-se pela liberdade, os diversos objetivos que iluminaram a criação do governo federal estariam ameaçados.

Reclama-se, para tanto, da reformulação da repartição de competências com vistas a uma maior descentralização dos poderes conferidos exageradamente à União. Seria uma das formas de atingir o fortalecimento do federalismo a competência legislativa concorrente, o que propiciaria um fator de equilíbrio entre as esferas de poder autônomas e destas com a União. Com esse método de partilha, estar-se-ia evitando conflito de competências.

A autonomia dos Estados deve ser enriquecida com novas competências, sobretudo no campo legislativo, para tornar efetiva sua autonomia. Consistiria na técnica de ampliação do campo de legislação comum, que atribuiria à legislação federal as normas gerais, enquanto à legislação estadual a complementação destas.

Portanto, procurar-se-ia uma composição de forças equilibradas entre a União e os Estados-membros. Caberia, então, àquela o exercício de poderes gerais que dizem com os aspectos unitários da Federação, em atenção às exigências do Estado de bem-

²⁸ BORGES, A. G. Op. cit., p. 148.

estar, como a direção nacional da economia com vistas a um desenvolvimento nacional harmônico e sustentado³⁰.

Já os demais entes federados tratariam da implementação das políticas gerais, cabendo-lhes sua adaptação às peculiaridades de cada um, sem prejuízo do exercício de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia. Há o entendimento de que, por meio dessa composição equilibrada, o federalismo possa cumprir seu papel para contribuir para o fortalecimento da democracia participativa e da cidadania.³¹

A Constituição de 1988 caminhou a uma maior descentralização com vistas à formação de uma federação concebida como união de Estados coordenados pela União, inexistindo uma subordinação hierárquica entre eles. Paulo Luiz Neto Lobo constata que a introdução das competências concorrentes na Carta Magna representou um avanço importante para o fortalecimento de um federalismo de equilíbrio no país.

Conforme se infere do exposto, a competência concorrente possui um papel imprescindível na estruturação de um federalismo de equilíbrio, devendo ser essa técnica de partilha ter seu estudo um pouco mais aprofundado para se alcançar, conseqüentemente, a questão das normas gerais como forma de manifestação da atuação executiva e, sobretudo, legislativa concomitante das três esferas federativas.

1.4. A autonomia federativa assegurada pela competência concorrente

Nota-se que a repartição de competências reside no fato de que ela é a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado federal. A organização federal provém da repartição de competências, pois a sua partilha vai desencadear as regras de configuração da União e dos Estados, identificando a área de atuação constitucional de cada um.

Essa modalidade de partilha de competências foi concebida nas Constituições da Áustria, da Alemanha e da Índia, conferindo flexibilidade e enriquecimento à técnica que individualiza o Estado federal no campo dos poderes estatais.

²⁹ HORTA, R. M. Op. cit., p. 07.

³⁰ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit., p. 45.

³¹ LOBO, P. L. N. Op. cit., p. 103.

Raul Machado Horta considera que essa repartição, flexível nos seus movimentos e diversificada na sua matéria, representa um mecanismo capaz de preservar o duplo ordenamento do Estado federal, o que impede o crescimento progressivo dos poderes federais no campo indeterminado dos poderes reservados às esferas estaduais.³²

A primeira Constituição que distribuiu efetivamente a repartição de competência nos moldes da partilha concorrente foi a Carta austríaca em 1919, reservando-se à federação a legislação de princípios (*Gesetzgebung*) e aos Estados-membros (*Länder*) a legislação de aplicação e de execução de numerosas matérias.

Isso propiciou rompimento do exclusivismo da matéria federal e estabeleceu sistema de comunicação entre a legislação da União e a execução dos Estados, que atingiu grau mais avançado na previsão da legislação de princípio da União e na legislação de aplicação e de execução dos Estados em matérias comuns a ambas.

A Constituição alemã de 1949 e a indiana de 1950 também permitiram, na sua estrutura de competências, uma maior participação dos Estados, deixando um grande campo para a atuação da competência concorrente, fazendo-se a ressalva de que a federação legislaria, nesse âmbito, dentro das regras estabelecidas na Lei Fundamental.

A esfera destinada à competência concorrente está diretamente relacionada a proporcionar a realização de um federalismo de equilíbrio no qual União e Estados-membros atuam em conjunto seja no âmbito da execução, seja na esfera legislativa havendo a concorrência, sobre uma dada matéria, de mais de uma pessoa política.

Devem existir também nesse sistema de repartição determinadas competências exclusivas, que cada um exerce sem participação dos demais. Porém, deve se dar relevância à área de competências exercitáveis conjuntamente, em parceria, pelos integrantes da Federação, segundo regras preestabelecidas.

No âmbito das competências concorrentes, há duas modalidades de sua manifestação, conforme exposto: em uma, a tarefa seria legislar sobre determinada

³² HORTA, R. M. **Reconstrução do federalismo brasileiro**. In: Revista de Direito Público, v.64, 1982, p. 18.

matéria; e outra, a tarefa seria executar os encargos e objetivo comuns, sem limites específicos, preferencialmente de forma cooperativa.

Na Constituição pátria, estão descritas, no artigo 23, competências gerais ou de execução cometidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e, no artigo 24, competências legislativas atribuídas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, tendo estas especial importância para o tratamento das normas gerais cuja relevância será abordada no próximo capítulo.

No que toca às competências materiais concorrentes, há o concurso de todas as esferas federativas em função do interesse público existente na preservação de certos bens (alguns particularmente ameaçados) e no cumprimento de certas metas de alcance social, a demandar uma soma de esforços. Há a convocação de todos os entes políticos para uma ação conjunta e permanente.

A atividade será exercida pelas diferentes esferas políticas, no entanto, haverá submissão à disciplina legislativa hierarquizada e a regras gerais impostas pelo poder central. O princípio norteador dessa repartição de competências comuns é o da coordenação e cooperação entre as entidades políticas sob a égide da legislação federal.³³

Entretanto, a questão crucial do presente trabalho é a abordagem da competência concorrente na esfera legislativa, visto que o seu estudo está intrinsecamente ligado ao conceito e aplicação das normas gerais.

Segundo o entendimento doutrinário, apresentado por Fernanda Dias Menezes de Almeida, haveria duas espécies do gênero competência legislativa concorrente, a cumulativa e a não-cumulativa.

Na primeira, não haveria uma regulação explícita do exercício da competência pelas esferas federativas, uma vez que União e Estados poderiam legislar sem limites sobre dada matéria. A restrição seria implícita, ou seja, com o conflito entre as legislações estadual e federal, haveria prevalência desta.

³³ FERRAZ, A. C. C. **União, estado e municípios na nova constituição: enfoque jurídico-formal.** A nova constituição paulista. São Paulo: Fundação Faria Lima, 1989, p. 67 *apud* ALMEIDA, Op. cit., p. 134.

Já a competência não-cumulativa se caracteriza pela repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo de competência, reserva-se à União a fixação de princípios e normas gerais, deixando-se aos Estados-membros a sua complementação.

Admitir-se-ia, na falta dessas normas gerais, o Estado-membro suprir essa ausência, exercendo sua competência supletiva, conforme se depreende do texto constitucional.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto apresenta outra nomenclatura para a classificação da repartição de competências, a qual é dividida em competência concorrente limitada e concorrente clássica.

Esta se caracterizaria pela legislação estadual poder atuar tanto supletiva quanto complementarmente, dependendo do espaço deixado aos Estados pela legislação federal – a qual pode legislar ilimitadamente sobre certa matéria – enquanto que, naquela, a legislação da União e dos Estados-membros ocupariam espaços definidos e aos Estados caberia, em regra, competência complementar e, ocasionalmente, a supletiva.³⁴

Pode-se notar a correlação entre a classificação de competência concorrente limitada com a competência não-cumulativa em razão da divisão de normas gerais para a União e normas específicas para os Estados.

A principal consequência da aplicação da competência concorrente é uma inevitável uniformização no tratamento de certas matérias. Também deve ser ressaltada a incidência que essa legislação concorrente mostra-se adequada ao Estado federal pátrio, de dimensões continentais, cujos Estados que o compõem apresentam flagrantes disparidades de estrutura econômica, social, financeira e administrativa.

Conforme se infere do disposto nos parágrafos do artigo 24 da Constituição, que tratam da competência legislativa concorrente, cabe à União a edição de normas gerais, como se diz expressamente no §1º. Os demais parágrafos tratam da competência dos Estados-membros.

O §2º do art. 24 versa sobre a hipótese de os Estados exercerem sua competência suplementar. Sobre este termo, a professora Fernanda Dias Menezes de

Almeida cita Manoel Gonçalves Ferreira Filho que considera significar tanto complementar – pormenorizando as normas gerais bem como estabelecendo as condições para sua aplicação – quanto suprir a ausência das supracitadas normas.³⁵

Entretanto, o §3º do artigo 24 aborda claramente a competência de os Estados completarem (suprirem) a inexistência das normas gerais, porém, como anteriormente observado, a competência concorrente tem caráter geralmente complementar.

Assim, não é necessário preexistir lei federal para que o Estado federado possa usar da competência supletiva. Se não houver edição de normas gerais pela União, não poderiam os Estados-membros esperarem a sua edição.

Por isso, a Constituição lhes atribui a competência plena para a fixação das normas gerais e, a partir delas, as normas específicas em atenção às suas peculiaridades.

O último parágrafo do artigo 24 é relevante na constatação de os Estados e Distrito Federal poderem legislar completamente sobre determinada matéria dentro de sua esfera de competência, não podendo fazer uso para sua aplicação às outras unidades federadas, fazendo-se uso da competência supletiva.

Caso a União venha a promulgar leis que tratem das normas gerais, haverá a suspensão da eficácia da lei estadual, contudo, apenas nos pontos que se contrapuser com a lei federal, o que vem a demonstrar a possibilidade de os Estados-membros desempenharem as atribuições obstadas pela ausência de regulamentação federal.

O referido dispositivo constitucional não prevê a revogação da lei estadual pela lei federal superveniente, estabelecendo a suspensão da eficácia do diploma estadual, o que significa que porventura revogação da lei federal implicará o retorno imediato da eficácia da lei estadual outrora suspensa.

Do tratamento do tema da competência concorrente, especialmente a legislativa, evidencia-se, conforme constatação de Fernanda Dias Menezes de

³⁴ MOREIRA NETO, D. F. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais.** In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n.º 100, p. 135.

³⁵ FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**, 18ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 189 *apud* ALMEIDA, Op. cit, p. 152.

Almeida, uma questão de difícil de ser resolvida: a formulação de um conceito de normas gerais que permita reconhecê-las, na prática, com razoável segurança.³⁶

A distinção entre normas gerais e normas que não tenham esse caráter é fundamental. No campo da competência concorrente limitada, há definição prévia do campo de atuação legislativa de cada centro de poder em relação a uma mesma matéria, cada um deles, dentro dos limites definidos, deverá exercer a sua competência com exclusividade, sem subordinação hierárquica.

Entendem os juristas que o conflito entre as esferas federativas no exercício dessa competência deve ser mediado pelo Supremo Tribunal Federal, ao qual caberia julgar eventual inconstitucionalidade do exercício da competência concorrente cujo tema central é a identificação e conceituação das normas gerais.

Portanto, o federalismo de equilíbrio – defendido como meio de desenvolvimento das relações entre as esferas federativas e a própria manutenção da federação – está baseado essencialmente no sistema de repartição de competências, sobretudo, nas competências legislativas concorrentes que permitirão a manifestação da autonomia nas esferas estaduais.

Porém, o problema recai na limitação de forma e conteúdo das normas gerais da União que não devem ser exaustivas e devem atender à finalidade de harmonização e de fixação de pressupostos, devendo ser abordadas com mais profundidade, pois elas têm o papel de propiciar a existência de um equilíbrio de poderes entre União e demais entidades federadas, configurando um federalismo cooperativo e não centralizador.

³⁶ ALMEIDA, F. D. M. Op. cit, p. 146.

2. AS NORMAS GERAIS E O DIREITO FINANCEIRO

2.1. Reconhecimento das normas gerais como categoria jurídica

Conforme se constata no capítulo anterior, a aplicação das competências concorrentes visa a propiciar uma maior descentralização, porém sem prejudicar a direção uniforme que deva ser dada a determinadas matérias.

Dessa forma, permitiu-se aos Estados-membros, bem como aos municípios – embora estes não estejam expressamente previstos na Constituição – uma esfera de competências para disciplinarem um conjunto de matérias, anteriormente pertencentes apenas à esfera federal, o que ampliou os horizontes e lhes incentivou a criatividade.

Caberia às normas gerais, no âmbito da competência concorrente limitada, o estabelecimento de princípios fundamentais, não podendo especificar situações que, por sua natureza, são campo reservado aos Estados-membros. As normas gerais, portanto, se destinam à coordenação e uniformização.³⁷

Entretanto, é importante a identificação das normas gerais para evitar equívocos com outras modalidades de normas, ou seja, reconhecer a categoria a que pertencem as normas gerais.

Para tal finalidade, faz-se necessária a análise da teoria geral do direito para que haja a conceituação das normas gerais sem a preocupação de confundi-las com outras categorias normativas.

Consoante o entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, haveria a possibilidade de situar as normas gerais sem o risco de as confundir com as normas-princípios, às quais se assemelham, ou com as normas particularizantes, das quais estão preocupantemente próximas.³⁸

Dentro do ordenamento jurídico positivo, há dois extremos: um referente à concreção e à particularização dos atos jurídicos, enquanto, de outro lado, há a abstração e a generalização dos princípios, estando, entre ambos, as normas.

³⁷ LOBO, P. L. N. Op. cit., p. 98.

³⁸ MOREIRA NETO, D. F. Op. Cit., p. 153.

Dessa forma, conforme constatação de Alice Gonzalez Borges, procura-se identificar as normas gerais como um *tertius genus*, situado entre os princípios – norma generalíssima – e as normas particularizadas, em nível subgeral.³⁹

Os princípios não necessitam ser positivados para existirem como categoria jurídica e efetivamente se imporem no ordenamento jurídico. Porém, se positivados, haverá as normas-princípios cuja função é essencialmente fixar limites ao exercício dos poderes legislativos.

As normas gerais se aproximam das normas-princípios, pois gozam de maior abstração e menor pormenorização, ao contrário das normas particularizantes que, devendo regular diretamente e de perto os atos jurídicos, seriam menos abstratas e mais específicas.

Nesse contexto, constata-se proximidade conceitual entre as normas gerais e os princípios, porém é essa proximidade, segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto, que exige uma diferenciação entre essas duas categorias, o que leva, primeiramente, a analisar o que existe de comum entre elas e posteriormente se verificar o que distingue uma da outra.⁴⁰

O insigne jurista realizou pesquisa das características apontadas como sendo dos princípios (normas generalíssimas) por diversos doutrinadores, destacando os seguintes aspectos: estabelecimento de diretrizes ou orientações cardiais no sistema, são normas fundamentais bem como dão conteúdo a outras normas (função construtiva e conectiva); características essas que se assemelham a das normas gerais.

Quanto às funções desempenhadas pelos princípios e pelas normas gerais no sistema jurídico, ambos declaram valor juridicamente protegido, vinculando padrão às normas particularizantes e vedam o legislador e o aplicador de agirem em contrariedade ao valor nelas declarado.

Porém, somente as normas gerais se aplicariam concreta e diretamente às relações e às situações específicas no âmbito da competência federal, podendo também vincular a atuação de Estados-membros e municípios, desde que essas esferas

³⁹ BORGES, A. G. *Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 38-39.

⁴⁰ MOREIRA NETO, D.F. *Op. cit.*, p. 154.

federativas não tenham exercido sua competência concorrente ou caso a tenham exercido em contrariedade ao valor declarado nas normas gerais.

Conforme se constata, as normas gerais desempenhariam função normativa mais extensa que os princípios em razão não tanto do conteúdo, mas pelos resultados que dela decorrem. A compreensão desses efeitos decorre da análise de três elementos-chave: o poder, o limite e a norma. As normas gerais seriam um limite ao poder tanto da União quanto dos demais entes federativos, chegando até aos indivíduos.

Portanto, as normas gerais teriam dupla eficácia: material (*erga omnes*) e formal, dirigindo-se aos legisladores dos três entes federativos, diferenciando-se dos princípios. Diogo de Figueiredo Moreira Neto sintetiza essa diferenciação nas seguintes palavras:

“... enquanto os princípios dirigem-se, predominante e quase exclusivamente, aos legisladores, excepcionalmente podendo produzir um efeito concreto como no caso da inconstitucionalidade por preterição do princípio, as normas gerais voltam-se também à disciplina das relações jurídicas substanciais entre os indivíduos.”⁴¹

É importante agora tratar dos aspectos que distinguem as normas gerais das normas particularizantes: o valor jurídico, o destinatário e a aplicação. Quanto ao primeiro elemento, a norma geral refere-se a ele abstratamente enquanto a norma específica trata o valor jurídico relativa à relação jurídica concretamente tutelada.

Já o destinatário da norma geral é o legislador (federal, estadual ou municipal), em contrapartida, a norma particularizante se dirige ao agente que irá praticar o ato concreto. Por fim, no tocante à aplicação, a norma geral contém eficácia mediata e indireta, quando se dirige ao legislador (destinação ordinária) bem como direta e imediata ao incidir sobre o aplicador da norma (destinação excepcional), entretanto, a norma pormenorizada terá sempre e apenas eficácia direta e imediata.

Em virtude dos argumentos supracitados, as normas gerais se identificam como um terceiro gênero de norma jurídica, ao lado da norma-princípio e das normas particularizantes.

⁴¹ MOREIRA NETO, D. F. Op. cit., p. 157.

2.2. Identificação das normas gerais

A definição de normas gerais não é uma tarefa fácil, visto que a maior dificuldade reside no estabelecimento de critérios distintivos entre as normas gerais e as normas princípios e normas específicas, conforme mencionado no item anterior.

Para a caracterização das normas gerais, faz-se necessária a análise da competência concorrente limitada, na qual as normas gerais se dirigiriam aos Estados-membros e municípios, não podendo existir especificações, já que elas consistiriam em molduras dentro das quais legislariam as demais entidades federativas.

Logo, as normas gerais representariam uma limitação constitucional à União para dispor apenas sobre a questão genérica, obstando-lhe a normatividade particularizante. Dessa forma, a União limitar-se-ia a legislar sobre os princípios, dentro do necessário para assegurar o tratamento unificado.

Em razão do interesse público é que determinadas matérias sejam tratadas, por todas as ordens da federação, igualmente para a viabilização e instrumentalização dos princípios constitucionais, abrindo um espaço para que Estados e municípios apliquem um enfoque específico para se adaptar às diversas situações regionais ou municipais.

Essa é a conclusão a que chegou o Ministro Moreira Alves ao considerar que as normas gerais, na esfera constitucional, se destinam a disciplinar matéria que o interesse público exige seja tratada de modo uniforme em todo o país.⁴²

Alice Gonzáles Borges completa o entendimento do insigne Ministro do Supremo Tribunal Federal ao argumentar que a expedição das normas gerais pela União – sobre determinado assunto – representa que o Constituinte deixou um espaço no qual se admite o exercício da competência de outros entes federados, reservando-se à União a exposição dos parâmetros, balizas das quais Estados e municípios não devem se afastar ou não devem ultrapassar, reconhecendo, assim, que “alguém” mais pode legislar sobre a matéria.⁴³

⁴² MOREIRA ALVES, J. C. Acórdão do STF, de 16.05.85, In: Revista de Direito Administrativo, p. 162 *apud* BORGES, Op. cit., p. 25.

⁴³ BORGES, A. G. Op. cit., p. 26.

Porém, ao restringir a competência de legislar da esfera federal ao estabelecimento de normas gerais, a Constituição está lhe conferindo à União o mais importante da legislação sobre as matérias previstas, entretanto, está lhe negando o maior e mais efetivo provimento, o qual caberá aos Estados-membros e municípios.⁴⁴

Com isso, assegura-se, por um lado, a manutenção da competência legislativa da União, sem suprimir o poder de cada ente federativo para disciplinar de modo pormenorizado dada matéria, propiciando o advento de conjunto uniforme de regras acerca de temas fundamentais da Constituição.

Uma importante ressalva sobre a norma geral foi apresentada por Marçal Justen Filho ao declarar que ela não é superior ao princípio federativo, ou seja, as normas gerais não são instrumentos de restrição da autonomia federativa, devendo se ater o legislador federal à sua expedição a qual ditará os imperativos a serem obedecidos por Estados-membros e municípios sem tolher a autodeterminação (autonomia) que lhes é própria.⁴⁵

Para evitar interpretações equivocadas sob risco de comprometer a estrutura federativa, mostra-se imprescindível a caracterização das normas gerais, uma vez que o Constituinte não forneceu *a priori* a dimensão do que se poderia entender por elas, devendo-se partir de dois núcleos de certeza: o que seriam e o que não seriam normas gerais.

Autores como Adilson de Abreu Dallari consideram uma questão difícil conceituar as normas gerais, inferindo ser mais fácil chegar à norma geral pelo caminho inverso, ou seja, dizendo o que não é norma geral.

O primeiro jurista que procurou conceituar as normas gerais foi Carlos Alberto Alves Carvalho Pinto, partindo de três critérios excludentes.⁴⁶

O renomado jurista chegou a seguinte conclusão: a) não são normas gerais as que objetivem especialmente uma ou algumas dentre as várias pessoas congêneres de

⁴⁴ PACHECO, C. **Tratado das constituições brasileiras**. São Paulo: Livraria Freitas Bastos, 1958, p. 272 *apud* MOREIRA NETO, Op. cit., p. 143.

⁴⁵ JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 5ª. ed. São Paulo: Dialética, 1998, p. 19.

⁴⁶ ALMIRO, A. **Normas gerais de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Edições Finanças S.A., 1950, p. 89-90.

direito público; b) não são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos com exclusão de outros da mesma condição ou espécie; c) não são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais, descendo a pormenores e detalhes.

As normas gerais não podem representar instrumentos de regulação da atividade de uma pessoa pública por outra também pública, visto que, se isso ocorresse, haveria a restrição à autonomia das demais ordens federadas, instalando-se a dissolução do pacto federativo, ou seja, elas não podem excluir, embaraçar ou dificultar o exercício da competência suplementar das ordens federadas, o que quebraria suas autonomias constitucionalmente asseguradas.

Elas não poderiam exaurir a matéria que abordam para se garantir a autodeterminação dos Estados-membros e municípios que reside na possibilidade de governar a si próprio, isto é, mediante normas próprias, regularia temas da própria competência, dispondo sobre seus próprios instrumentos.

Conforme bem observa Alice Gonzáles Borges, não são normas gerais as que imponham padrões estandarizados nos mais mínimos detalhes, nada deixando à imaginação do legislador estadual ou municipal para que criem o direito, atendendo às suas peculiaridades pela diversidade de necessidades a que devem atender na aplicação de sua competência constitucional concorrente.⁴⁷

Geraldo Ataliba traz significativa contribuição na identificação das normas gerais ao considerá-las como leis nacionais, as quais são um produto legislativo do Estado nacional e têm vigência em todo seu território, vinculando a atuação de todos os indivíduos e entidades federativas.⁴⁸

No entanto, as leis nacionais – as quais transcendem as esferas federal, estadual e municipal – tratam de temas que devem ser tratados de modo uniforme no país não pela generalidade, mas, sobretudo, pela essencialidade da matéria no âmbito dos três níveis de competência assim como visam a prevenir possíveis conflitos nas

⁴⁷ BORGES, A. G. Op. cit., p. 44.

⁴⁸ ATALIBA, G. Normas gerais de direito financeiro e tributário e a autonomia dos estados e municípios. In: Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 10, p. 49.

áreas em que a Constituição não atribuiu, expressa ou implicitamente, a dada pessoa pública.

Além dos supramencionados juristas, outros também deram sua contribuição para a caracterização das normas gerais, tendo Diogo de Figueiredo Moreira Neto reunido essas posições doutrinárias e as sintetizado nos seguintes aspectos: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais; b) não podem descer em pormenores ou detalhes nem esgotar o assunto legislado; c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos; d) devem ser regras uniformes para todas as situações homogêneas; e) somente cabem quando preencham lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflito; f) devem se referir a questões fundamentais; g) são limitadas no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados; h) não são normas de aplicação direta.⁴⁹

A característica comum apresentada pelos diversos juristas é o entendimento de que as normas gerais teriam um sentido limitativo de poder, podendo, conforme apontado na seção anterior deste trabalho, impor limites concomitantemente aos legisladores federal e estadual bem como ao aplicador federal e, excepcionalmente, ao aplicador estadual.

Entretanto, Elival da Silva Ramos faz uma ressalva à vedação de não pormenorizar as normas gerais, declarando que sua especificação ou seu desdobramento detalhado podem acontecer desde que constituam complementos indissociáveis dos elementos fundamentais que devem estar previstos nas normas gerais.⁵⁰

Justifica-se essa minudência com vistas à plena realização do preceito constitucional que o fundamenta, já que a norma geral determina tanto o conteúdo quanto o procedimento de criação da norma local (estadual ou municipal).⁵¹

⁴⁹ MOREIRA NETO, D. F. Op. cit., p. 149-150.

⁵⁰ RAMOS, E. S. **Normas gerais de competência da união e competência supletiva dos estados: a questão dos agrotóxicos**. In: Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 77., p. 129.

⁵¹ KELSEN, H. **Teoria general del derecho y del estado**. Imprenta Universitaria, México, 1950, p. 138 *apud* BORGES, Op. cit, p. 43.

As normas gerais necessitam extrair sua validade jurídica e sua legitimidade vinculante de dispositivo constitucional, seja de modo expresso, seja implícito, para, então, estabelecer diretrizes que obrigariam o grau de decisão subsequente.

Essa categoria jurídica apresenta também caráter nacional no sentido de uniformizar o essencial sem sacrificar o espaço destinado a Estados e municípios atenderem a suas peculiaridades (a diversidade enriquece a norma), podendo, no entanto, a norma geral traçar algum detalhamento, desde que seja essencialmente necessário à atuação plena do preceito constitucional.⁵²

Fora essa situação excepcional, veda-se à norma geral a sua pormenorização com o fito de garantir um espaço indispensável para o advento de normas locais (estaduais ou municipais) que diretamente apliquem seus comandos sem desrespeitá-los, tornando-se possível a integral manifestação dos princípios constitucionais.

Apesar dessa ressalva apontada por Elival Silva Ramos e Alice Gonzáles Borges, a maior parte da doutrina considera que as normas gerais não podem receber qualquer forma de detalhamento por parte do legislador federal, destacando-se, nesse entendimento, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o qual conceituou as normas gerais, num contexto federativo, nas seguintes palavras:

“Chegamos, assim, em síntese, a que as normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso da competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos”.⁵³

Da conceituação das normas gerais, cabe ressaltar algumas de suas conseqüências no plano normativo, sobretudo, legislativo. Primeiramente, as normas gerais são cogentes, diretas e imediatamente eficazes ao legislador local (estaduais ou municipais); em segundo lugar, a edição conjunta de normas específicas se dirige à própria União, quem as editou, não vinculando as demais ordens federadas.

⁵² BORGES, A. G. Op. cit., p. 42.

⁵³ MOREIRA NETO, D. F. Op. cit., p. 159.

Entretanto, haverá aplicação subsidiária dessas normas pormenorizadas enquanto inexistir legislação estadual específica. Caso esta legislação contrarie os parâmetros principiológicos estabelecidos na norma geral, ocorrerá revogação imediata daquela.

Caso a União não edite a norma geral, os Estados-membros poderão legislar plenamente a respeito da matéria, objeto da competência concorrente limitada, até o momento em que a União promova a expedição das normas gerais, as quais, em respeito à autonomia local, não poderão tratar da organização, servidores e bens estaduais ou municipais, evitando-se embaraço à auto-administração dessas ordens federativas.

Cumprido salientar, por fim, que as normas gerais têm sua importância jurídica, ao orientar e balizar a normatividade de Estados e municípios, assim como política, ao reconhecer a autonomia de entidades federadas para legislar complementando as normas nacionais e para aplicarem no atendimento de suas peculiaridades.

Um importante campo de incidência, previsto constitucionalmente, das normas gerais é o direito financeiro, o qual permite a Estados e municípios, dentro da moldura delimitada pelas normas gerais, obterem, administrarem e aplicarem os recursos públicos para atenderem às necessidades locais.

Antes de tratar das normas gerais de direito financeiro, faz-se necessário primeiramente analisar o próprio direito financeiro ao tratar a respeito de sua localização dentro do universo jurídico, seu objeto e a respeito de sua autonomia.

2.3. Localização do direito financeiro na seara do direito público

O Direito Financeiro é uma das disciplinas que compõem o universo do Direito Público e, por isso, regula relações estabelecidas pelo Estado. A regulação jurídica ocorre sobre a atividade financeira do Estado, a qual pode ser política ou administrativa. Esse ramo do direito opera num espaço sem precisa limitação (o campo da atividade financeira do Estado), o que acaba repercutindo em sua autonomia.

A atividade financeira, na esfera pública, consiste numa particular atuação do Estado para obter determinados meios com o objetivo de realizar seus fins. Por exemplo, a obtenção de uma eficiente estrutura física, composta por funcionários, equipamentos, leis, etc. Tal atividade reflete a busca dos meios econômicos necessários para atingir os fins do Estado.

Por meios econômicos, devem-se entender recursos de que o Estado necessita para desenvolver suas atividades. São recursos expressos em valor monetário, constituídos das receitas e das despesas públicas. A receita é o conjunto de recursos obtidos pelo Estado, junto à população, através de tributos, da receita não tributária, etc. Despesa pública é o meio econômico que reflete com clareza a articulação entre a atividade financeira do Estado e a realização dos seus fins.

A atividade financeira do Estado não é neutra, mas sim motivada no sentido da realização de seus objetivos. Em outras palavras, para o Direito Financeiro, a atividade financeira é a disciplina dos meios econômicos que se destinam à realização dos objetivos do Estado.

O Direito Financeiro é, assim, a disciplina dos meios econômicos do Estado que, por sua vez, destinam-se a atender às suas necessidades econômicas (conjunto de recursos de que o Estado precisa para atingir suas finalidades). Esse é o entendimento de Gaspar Ferreira:

“O Estado atende algumas necessidades coletivas. Algumas, e por isso as que ele atende se denominam necessidades públicas. O Estado se reconhece responsável pela satisfação dessas necessidades, E, para exercer tais atividades, exerce uma atividade prévia de obter, arrecadar, guardar administrar e despender dinheiro e outros valores. Essa atividade se denomina atividade financeira do Estado, que se desenvolve conforme certos princípios e normas, os quais constituem o Direito Financeiro⁵⁴”.

Os juristas Régis de Oliveira e Estevão Horvath analisam a questão das necessidades públicas, as quais, consoante seu entendimento, são anônimas, embora possam alcançar apenas uma parcela da comunidade. O importante é que haja uma decisão política que se juridicize com a inserção dos interesses em norma jurídica,

⁵⁴ FERREIRA, J. R. G. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 05-06.

seja de nível constitucional, seja de nível infraconstitucional, uma vez que não pode haver uma atuação do aparelho estatal sem que insito esteja o interesse público. O Estado, em momento algum, poderá agir em atendimento de interesse particular⁵⁵.

Do exposto, inferem os supracitados juristas que tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar, em decorrência de uma decisão política, inserida em norma jurídica, é necessidade pública. Pode-se exemplificar a sua conclusão com a incumbência do Estado de regular a atividade econômica, prestar serviços públicos, explorar a atividade econômica, inclusive em regime de monopólio, exercer poder de polícia, dentre outros temas, os quais são previstos constitucionalmente.

A atividade financeira do Estado, objeto do Direito Financeiro, também é analisada pela doutrina, que expõe sua importância dentro do campo de estudo do referido ramo do direito público, consoante menciona Jacinto Faya Viesca:

“Entre as múltiplas e variadas funções do Estado, algumas são demasiadamente complexas, mas indispensáveis para a consecução dos seus fins. O Estado não só está orientado para o cumprimento de suas leis fundamentais e de seus objetivos políticos mais transcendentais, também dirige sua atividade diária na busca dos grandes objetivos e metas sociais e econômicas. A seleção de objetivos socioeconômicos, a obtenção de rendas que realiza a administração e a gestão dos recursos patrimoniais, estão entre as mais importantes do Estado, que constituem precisamente a atividade financeira⁵⁶”.

A necessidade pública é a explicação econômica, sociológica e política da decisão financeira do Estado. Ela reflete as carências sentidas pela coletividade, as quais são sanadas através da ação política do Estado. A necessidade pública antecede a necessidade econômica do Estado. Esta é a carência de recursos pelo Estado para realizar seus fins.

O estudo da atividade financeira do Estado é o ponto primordial do Direito Financeiro, o qual, no entendimento de José Cretella Júnior, é o ramo do direito público interno que estuda a atividade do Estado destinada a lhe proporcionar os meios econômicos para a consecução dos serviços públicos, devendo-se entender por meios

⁵⁵ OLIVEIRA, R. F. e HORVATH, E. **Manual de direito financeiro**, 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 15

⁵⁶ VIESCA, J. F. **Finanzas publicas**. México: Porrúa, 1981, p. 10 *apud* NASCIMENTO, C. V. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 23.

econômicos a receita e a aplicação desses meios para a consecução dos serviços como despesa.⁵⁷

Já Ricardo Lobo Torres considera o Direito Financeiro como um conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira, incumbindo-lhe disciplinar a constituição e a gestão da Fazenda Pública, estabelecendo regras e procedimentos para a obtenção da receita pública e a realização dos gastos necessários à consecução dos objetivos do Estado⁵⁸.

Portanto, o Direito Financeiro, o qual se localiza no direito público, é a disciplina jurídica dos meios econômicos do Estado, que têm com conteúdo as despesas e as receitas públicas, sendo estas o conjunto de recursos de que o Estado necessita para atingir suas finalidades, ou seja, para o atendimento das necessidades públicas.

2.3.1. Autonomia e objeto do direito financeiro

Em se tratando de uma ciência, a questão da autonomia serve à delimitação de peculiaridades, com a conseqüente elaboração de conceitos específicos de uma ciência, o que refletirá, na verdade, a sua verdadeira autonomia.

Uma vez localizado dentro da categoria do Direito Público, o Direito Financeiro pode se utilizar dos conceitos gerais desse ramo do direito (Direito Constitucional, Administrativo, Tributário, etc.) no preenchimento de suas lacunas.

Existem três autores que crêem na autonomia do direito financeiro. Na concepção de Sainz de Bujanda, o direito financeiro é autônomo, pois dele se extrai a compreensão da operacionalidade funcional do Estado.

Sobre essa questão, Geraldo Vidigal compreende essa autonomia pelo princípio da visualização global das necessidades públicas, considerando o direito financeiro uma disciplina de relações econômicas entre o Estado e a coletividade. O

⁵⁷ CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de direito tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 03 *apud* NASCIMENTO, Op. cit., p. 09.

⁵⁸ TORRES, R. L. *Direito financeiro e tributário*, 5ª. ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 12.

meio de obtenção dos recursos existe em razão do poder estatal em obtê-los, caracterizando-se essa relação pelo aspecto impositivo, inexistindo bilateralidade.

Pela interpretação de Antonio Souza Franco, o direito financeiro opera a arbitragem concreta entre patrimônio público e patrimônio privado. Concreta no sentido de definição das relações patrimoniais entre Estado e a coletividade num momento peculiar – o orçamento. Relação que implica retirar o patrimônio da coletividade através da receita, incrementando o do Estado.

Trata-se, portanto, de uma atividade concreta, pois é uma regulação prática, específica, já que assevera quanto o Estado pode retirar da coletividade e de quanto pode despende, sendo imprescindível a existência de limites, no ordenamento jurídico, ao avanço do Estado no patrimônio da população. Isso se destina a evitar que o Estado acabe desfalcando o patrimônio privado por meio, por exemplo, de excessiva tributação.

Souza Franco entende que o direito financeiro opera a disciplina de uma relação geral constante entre o Estado e a coletividade na qual aquele acresce seu patrimônio mediante retirada do patrimônio desta.

Entretanto, o direito financeiro não possui completa autonomia científica, uma vez que opera em outras do direito e utiliza-se também de conceitos das mesmas. Em contrapartida, o direito financeiro tem autonomia legislativa, havendo disposição constitucional expressa da elaboração de um direito financeiro (art. 24, I Constituição).

O Estado elabora permanentemente toda uma normatividade de direito financeiro. Tem, ainda, esse ramo jurídico autonomia didática, já que se trata de estudo específico do direito público, cuja definição advém da elaboração legislativa específica.

Já Carlos Valder do Nascimento, além de argumentar que a própria Constituição reconhece a autonomia do direito financeiro em seu artigo 24, inciso I, defende a sua autonomia nos seguintes termos:

“O Direito Financeiro tem método e objeto próprios de investigação. Tais elementos bastam para caracterizar sua autonomia dentro de uma perspectiva unitária do Direito à luz da Dogmática Jurídica. Por seu turno, o objeto de investigação do Direito Financeiro é a própria atividade financeira do Estado e as relações jurídicas dela decorrentes enfeixadas por um

conjunto de regras a que o pensamento se deve sujeitar no seu procedimento cognoscitivo. É nela, pois, que está a causa fundamental que lhe empresta os contornos de um direito autônomo”⁵⁹.

Quanto ao objeto do direito financeiro, o seu cerne se encontra na atividade financeira do Estado, conforme entendimento de que consistiria na disciplina e normação da atividade financeira do Estado⁶⁰ ou no estudo da atividade financeira do Estado e, conseqüentemente, no das relações jurídicas advindas dessa atividade⁶¹.

Em suma, o objeto do direito financeiro é a disciplina jurídica específica das técnicas de obtenção, aplicação e controle dos meios econômicos, ou seja, opera os meios econômicos do Estado (da receita e da despesa).

Os meios econômicos, pois, constituem o conteúdo da atividade financeira do Estado, sendo exprimidos por meio da conta que, para fins jurídicos, tem por função representar um patrimônio de uma determinada pessoa. Particularmente no direito financeiro, destina-se a expressar a patrimônio do Estado, o qual é formado pelos bens, direitos e obrigações, típicos e decorrentes de sua atividade, desde que possuam expressão econômica.

Por meio da conta, pode o Estado avaliar os resultados de uma despesa realizada ou na obtenção de uma dada receita a fim de preparar decisões futuras, ou seja, um planejamento estatal para atividades futuras. Como as contas devem estar submetidas ao princípio da publicidade, a própria coletividade também pode fazer a análise da ação estatal.

Porém, conforme o dispositivo constitucional, o direito financeiro será produzido essencialmente mediante processo legislativo no qual participam conjuntamente União, Estados e Municípios para uma atuação uniforme, uma vez que se encontram inseridos em um regime federativo destinado à participação concomitante dos referidos entes.

⁵⁹ NASCIMENTO, C. V. Op. cit., p. 14.

⁶⁰ FERREIRA, J. R. G. Op. cit., p. 09.

⁶¹ CAMPOS, D. *Curso de direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 34.

2.4. Existência de normas gerais de direito financeiro

Conforme exposto anteriormente, o direito financeiro é conceituado como disciplina jurídica da atividade financeira do Estado com vistas ao levantamento de recursos, sua guarda e o seu dispêndio.

Geraldo Ataliba argumenta que seriam elementos do direito financeiro as disciplinas jurídicas do orçamento, fiscalização e controle orçamentário, da contabilidade pública e do crédito público, acrescentando também, o renomado jurista, o direito tributário, como meio de obtenção de recursos de modo coativo (direito público).⁶²

O direito financeiro tem, no orçamento, sua categoria mais expressiva. Esse ramo do direito público trabalha no campo orçamentário, o qual está necessariamente relacionado ao planejamento, pois nele não se verifica simplesmente a aplicação de recursos de forma neutra, sem preocupação com o resultado.

Com o orçamento, o Estado procurará desenvolver atividades de modo que a aplicação de recursos atinja, além da realização de determinado projeto ou programa, um resultado econômico que possibilite a geração de benefícios sociais.

Porém o orçamento é antecedido pelo planejamento, o qual não é uma atividade própria da Administração Pública, visto que seu surgimento se destinou a servir como técnica de administração de recursos militares, tendo, posteriormente, sido aplicado pela iniciativa privada para, então, ter sido adotada pelo aparelho estatal.

O planejamento visa a realizar um diagnóstico da realidade para, num segundo momento, associar recursos que destinam a dar execução aos planos traçados. O planejamento é aspecto inerente à natureza do Estado intervencionista – agente de atuação nos campos econômico e social – uma vez que, por meio dele, o Estado permanentemente analisa seu papel na sociedade bem como verificação constante das necessidades da sociedade.

Será a elaboração do orçamento a mais marcante e expressiva revelação do planejamento com vistas ao atendimento das necessidades públicas, tendo Carlos

⁶² ATALIBA, G. Op. cit., p. 52.

Valder do Nascimento expressado com muita propriedade essa finalidade nas seguintes palavras:

“O planejamento pode ser entendido como o conjunto ordenado e sistematizado de ações capazes de, em um tempo determinado, possibilitar o alcance das metas indispensáveis à consecução dos objetivos. Desse modo, planejar significa fazer planos de ação para o futuro fixando metas para a orientação, determinando os prazos e prevendo os meios necessários para alcançá-las”.⁶³

O resultados obtidos (receita e despesa) pela execução do orçamento são expressos pela conta. Ela representa o patrimônio de forma analítica, decompondo os elementos que o constituem bem como apresenta os reflexos que o Estado pretende com uma despesa ou uma receita. Serve também para demonstrar a eficiência ou não da aplicação da despesa bem como os resultados com a obtenção da receita.

Reconhece Geraldo Ataliba que a contabilidade, o orçamento, o crédito público, a fiscalização e o controle orçamentário são instrumentais à autonomia de Estados-membros e municípios, declarando que se essas ordens federadas não puderem dispor sobre os referidas matérias, elas não serão autônomas, mas dependentes da esfera federativa que ditas as normas sobre direito financeiro, a União.⁶⁴

A Constituição federal estabelece a competência da União de editar normas gerais de direito financeiro, as quais se destinam a prover as necessidades do Estado e da população. Ao se atribuir poderes mais extensos nesse campo ao legislador federal, estar-se-ia golpeando as autonomias locais, tornando ilusória a forma federativa pactuada.

Consoante entendimento de José Afonso da Silva, tratar-se-iam essas normas gerais de direito sobre direito, permitindo a implementação dos dispositivos constitucionais.⁶⁵

Conseqüentemente, elas devem garantir a legislação complementar e a supletiva de Estados, Distrito Federal e Municípios para o atendimento de aspectos

⁶³ NASCIMENTO, C. V. Op. cit., p. 12.

⁶⁴ ATALIBA, G. Op. cit., p. 53.

peculiares e específicos em suas áreas de incidência. Caso contrário, estar-se-ia comprometendo a autonomia dessas pessoas políticas.

Algumas normas gerais de direito financeiro são representadas por leis complementares, conforme as reclamadas pelos artigos 163 e 165 §9º da Constituição federal. Tratar-se-iam de leis gerais financeiras de incidência nacional, aos três níveis político-orçamentários, da União, dos Estados e dos municípios, regulando a elaboração e execução orçamentárias e as finanças públicas.

Na ausência dessas leis complementares, permite-se a recepção de leis anteriores compatíveis com a disciplina da Constituição superveniente a essas leis.

É o que ocorre com a Lei n.º 4.320/64 – norma complementar do artigo 165, §9º – que versa acerca da disciplina de elaboração e execução do orçamento, contendo a disciplina de classificação de despesas e receitas e do controle de execução orçamentária. Em outras palavras, contém a supracitada lei normas sobre a produção e aplicação de outras normas, cumprindo função própria de lei complementar assim como de norma geral.

Entretanto, não são normas de natureza estritamente orçamentária, visto que alcançam outros campos da atividade financeira do Estado (gestão de patrimônio, da contabilidade e do controle). Logo, o universo financeiro excede o exclusivamente orçamentário.

Para o cumprimento do artigo 163 da Constituição, houve o surgimento da lei complementar n.º 101/2000, a qual se destina à fixação da responsabilidade fiscal, impondo sanções aos agentes públicos na aplicação de recursos e na gestão de patrimônios.

A supramencionada legislação merece ser objeto de estudo mais aprofundado em virtude das transformações que tem produzido na mentalidade dos administradores públicos na gestão do patrimônio federal, estadual e municipal, ou seja, nacional.

⁶⁵ SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: RT, 1981, p. 78-79 *apud* BORGES, Op. cit., p. 37.

A Lei de Responsabilidade apresenta reflexos na realidade política brasileira, devendo-se analisar o seu conteúdo normativo para verificar quais dispositivos podem ou não ser considerados como norma geral.

Dessas normas gerais de direito financeiro, constata-se a importância da legislação concorrente das três esferas federativas em decorrência da crescente interação das finanças na federação. Demandam, por conseguinte, obediência às normas gerais da União para a estruturação das contas e das leis orçamentárias, para os registros de contabilidade e para o controle de execução dos orçamentos.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL COMO NORMA GERAL DE DIREITO FINANCEIRO

3.1. Importância da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças públicas

A promulgação da Lei Complementar n.º 101 em 04.05.2000 visou a dar cumprimento ao estabelecido no artigo 163 da Constituição, especialmente no que concerne às finanças públicas (art. 163, I).

O veículo legislativo empregado – lei complementar – justifica-se pela característica de lei nacional dessa norma, sendo lei aplicável a toda a federação. As finanças públicas configuram matéria que os entes federativos têm efetivo interesse no perfil a ser-lhe atribuído, tratando-se de um objetivo comum.⁶⁶

As finanças públicas representam questão inerente ao direito financeiro, o qual trata da participação do Estado na economia para a obtenção das receitas necessárias à sua existência e administração de tais recursos na consecução de seus objetivos,⁶⁷ explicitando o art. 163 a necessidade de lei complementar para regular o referido ramo do direito público.

A Lei de Responsabilidade se destina a trazer uma transformação institucional e cultural na gestão do dinheiro da sociedade. Por meio de um controle orçamentário rígido, a referida lei vai de encontro à atuação de administradores públicos irresponsáveis que, em qualquer esfera governamental, causam prejuízos ao patrimônio público, deixando ao sucessor uma administração que necessitará cobrar mais imposto e realizar menos investimentos.

A partir da vigência dessa legislação, o aumento de gastos deverá estar coligado e diretamente proporcional a uma fonte de financiamento correlata, impondo ao administrador público uma conduta planejada. O texto legal estabelece restrições de final de mandato a fim de evitar que futuro governante assuma uma entidade estatal

⁶⁶ BASTOS, C. R. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 114.

⁶⁷ ROSA JÚNIOR, L. E. *Novo manual de direito financeiro e tributário*, 9ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 113.

desequilibrada financeiramente, conforme se constata no artigo 42 da referida legislação:

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem, que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Caso o administrador venha a desrespeitar o supracitado dispositivo, o infrator seria alcançado pela Lei de Crimes Fiscais. O gestor que estaria iniciando seu mandato realizaria a averiguação das despesas contraídas nos últimos oito meses de seu antecessor e da disponibilidade de caixa para fazer frente aos gastos anteriormente assumidos.

Constatando que a despesa não poderia ter sido assumida, o atual administrador deverá denunciar ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas o descumprimento do disposto no artigo 42. Comprovada a denúncia, o gestor anterior será responsabilizado penalmente pela aplicação do art. 359-C do Código Penal, com pena de um a quatro anos de reclusão.

A referida lei complementar representa uma revolução na cultura política brasileira, uma tentativa de moralização na gestão do dinheiro público, uma forma de garantir que a transparência se sobreponha à corrupção e ao paternalismo vigentes na estrutura política nacional.

Por conseguinte, há a implantação do uso racional e equilibrado dos recursos, aprendendo os políticos a lidar com uma limitação de suas receitas. O quadro anterior à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal era de um Estado social falido, sendo imperativa sua mutação para um Estado mais eficiente e dinâmico para o atendimento das novas exigências econômicas e sociais.

Conforme argumenta Diogo Lopes Cavalcanti, ao fazer uma análise histórica, povos, como os romanos, tiveram suas conquistas e ciclos interrompidos pelos gastos excessivos e pela máquina estatal desgovernada; o mesmo tendo ocorrido com os

lusitanos, que tiveram suas escaladas nas Grandes Navegações, porém tendo perdido tudo que haviam conquistado para os ingleses.⁶⁸

O Brasil também passou por fases de extrema irresponsabilidade governamental, já que anteriormente não havia maiores compromissos com a disciplina fiscal, o que levou a sucessivas crises fiscais, que exigiram sacrifício a curto prazo, especialmente com a elevação de carga tributária.

Esse fator acarretou a necessidade de criação de um código de conduta para os administradores públicos, os quais passarão a obedecer às normas e aos limites para administrar as finanças, prestando conta sobre o quanto e como gastam os recursos da coletividade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, configura-se instrumento capaz de auxiliar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os administradores e em todas as esferas de governo relativas à gestão da receita, da despesa, ou seja, do patrimônio público.

A obediência a essas novas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no país, uma vez que a disciplina fiscal, introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcionará o fortalecimento da situação financeira dos entes da federação. Conseqüentemente, possibilitará o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

Entretanto, há quem faça críticas à Lei Complementar n.º 101/2000, por considerar que seus dispositivos restringiriam a atuação estatal nas áreas de educação, saúde e segurança, visto que o investimento nesse campo social estaria sendo limitado pelos parâmetros previstos na supramencionada legislação de caráter nacional.

Fábio Campinho comenta que dez mil crianças, no Estado de São Paulo, encontram-se sem creche, pois a Secretaria de Assistência Social está impedida de contratar mais funcionários devido à Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas crianças, segundo seu entendimento, estariam sendo deixadas de lado em nome do cumprimento de uma lei planejada por economistas comprometidos não com o atendimento das

⁶⁸ CAVALCANTI, D. L. **Responsabilidade fiscal nas contas públicas**. In: Folha Acadêmica – Centro Acadêmico Hugo Simas, Curitiba, n.º 133, 2002, p. 22.

reivindicações mais elementares do povo, mas com a garantia do pagamento da dívida criada pelo próprio modelo econômico por eles (economistas) arquitetado.⁶⁹

Em contrapartida, há o posicionamento do, à época Ministro do Planejamento, Martus Tavares – em artigo publicado na Folha de São Paulo em 11.01.2001 – que argumenta ser a Lei de Responsabilidade Fiscal irmã gêmea da Responsabilidade Social. A prudência, a responsabilidade e o uso eficiente de recursos públicos arrecadados asseguram a quantidade e a qualidade do serviço público prestado⁷⁰. Ou seja, havendo uma administração pautada pelos princípios da boa gestão do patrimônio público, existirá recursos suficientes para o atendimento das necessidades coletivas, como a educação.

O apoio da Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante bem sintetiza Flávio Régis Xavier de Moura e Castro, encontra-se em quatro pilares: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização. Sem esses sustentáculos, estaria comprometido o equilíbrio das contas públicas.⁷¹

O administrador público deverá realizar um planejamento para conhecer o que tem a receber para saber quanto poderá despender, visando ao atendimento dos objetivos sociais e econômicos, caso contrário, poderá ser responsabilizado pelos seus atos e decisões inconseqüentes.

Deverá deixar disponível todas as contas de sua administração (transparência) para, além do Tribunal de Contas e do Ministério Público, a população poder fazer o controle dos gastos governamentais e de sua devida destinação.

Essa forma de controle pela sociedade encontra-se prevista nos artigos 48, parágrafo único e 49 da Lei Complementar n.º 101/2000 que estabelecem:

“Art. 48...

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”“.

⁶⁹ CAMPINHO, F. **Responsabilidade fiscal ou responsabilidade social**. In: Folha Acadêmica – Centro Acadêmico Hugo Simas, Curitiba, n.º 132, 2001, p. 14.

⁷⁰ TAVARES, M. **Fazendo o dever com responsabilidade**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de janeiro de 2001, p. A3

⁷¹ CASTRO, F. R. X. M. **Lei de responsabilidade fiscal: abordagens pontuais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 21.

“Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, nos respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.”

Porém, essa transparência não se restringe à mera divulgação de dados, mas que essas informações sejam compreendidas pela sociedade a fim de que o cidadão tenha condições de cobrar, exigir, fiscalizar, ou seja, permitir um controle social efetivo.

Os dispositivos legais supracitados representam uma função desempenhada pela Lei de Responsabilidade Fiscal como importante instrumento de cidadania, uma vez que todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião com o objetivo de ajudar a garantir uma boa gestão.

A responsabilidade fiscal mostra-se necessária, já que possui significado macroeconômico de um comportamento fiscal responsável, pois o equilíbrio nas contas públicas proporciona um crescimento sustentado. Essa crescente importância da política fiscal como instrumento de política econômica decorre do atual processo de globalização. Além dos agregados econômicos, a gestão pública tem impacto direto sobre a população na medida em que proporciona bens, serviços e segurança assim como cria oportunidades para a geração de empregos e renda.

3.2. Reflexos da aplicação da lei de responsabilidade fiscal no contexto nacional

O advento da Lei Complementar n.º 101/2000 veio a coibir o desequilíbrio fiscal com gastos sistematicamente superiores às receitas que limitavam o atendimento de necessidades fundamentais da população.

Destacam-se do conjunto de normas e de princípios estabelecidos pela referida lei: a) limites de gastos com pessoal; b) limites para o endividamento público; c) definição de metas fiscais anuais para os três exercícios seguintes; d) mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente; e) mecanismo de controle das finanças públicas em anos de eleição.

Entende o legislador que a obediência a essas regras vai permitir um ajuste fiscal permanente no Brasil, uma vez que a disciplina fiscal introduzida pela Lei de

Responsabilidade Fiscal proporcionará o fortalecimento da situação financeira dos entes da federação. Por conseguinte, permitirá o aumento da disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

Os reflexos da incidência podem ser percebidos como noticiam os veículos de comunicação, conforme manchete do Jornal Gazeta do Povo – datada de 01.02.2002 – em que informa ter a Lei de Responsabilidade Fiscal ajudado o país a economizar R\$3,4 bilhões a mais do que a meta estabelecida com o FMI com a participação conjunta dos governos federal, estadual e municipal. O montante total economizada foi de R\$43,7 bilhões.⁷² .

O superávit primário de R\$3,5 bilhões pelo setor público, conforme a reportagem, representa valor que o governo deixa de gastar com investimentos para, por exemplo, abater a dívida pública. Conforme declaração de Altamir Lopes, chefe do departamento econômico do Banco Central, na mesma reportagem, a economia realizada significa contribuição significativa da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, há aqueles que se posicionam contrários à referida lei, pois entendem que o governo estaria preocupado em reduzir gastos no orçamento público para gerar superávits primários maiores, deixando de investir na superação de carências sociais prementes.

Assim argumenta Belmiro Valverde Jobim Castor, em artigo publicado no Jornal Gazeta do Povo (Curitiba/PR), ao comentar observação do Ministro da Fazenda, Pedro Malan, que os brasileiros não deveriam se preocupar com o FMI e sim com a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). Castor observa que o país deveria se preocupar sim com outras letras tais como IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) – no qual o Brasil encontra-se em último entre os países latino-americanos – ou o TDT (Taxa de Desemprego Total) assim como a DSLP (Dívida Líquida do Setor Público) que decuplicara em seis anos. Essa abordagem critica a ênfase dada pelo governo para a

⁷² Governos estaduais gastam menos e ajudam o país a fazer economia. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1º. de fevereiro de 2002, p. 17.

economia nos gastos públicos, por meio da debatida lei complementar, ao invés de enfatizar setores sociais como saúde, educação, segurança, dentre outros.⁷³

Nesse mesmo sentido, no Fórum “Paraná, grandes desafios”, promovido pelo Jornal Gazeta do Povo, estava sendo tratada a questão da segurança pública. Quatro especialistas nessa área consideraram que a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio dos limites de gastos, impedia uma atuação mais efetiva do governo paranaense na redução da criminalidade. Argumentou Pedro Bodê de Moraes – coordenador do Grupo de Estudos de Violência da Universidade Federal do Paraná – que deveriam ser revistos os conceitos da referida norma geral para encarar a aplicação de recursos no setor de segurança pública como investimento e não como custo.⁷⁴

Logo, entendem os críticos da Lei de Responsabilidade Fiscal que seus dispositivos estariam limitando a atuação estatal nesses setores essenciais da sociedade para promover contenção de gastos a todo o custo.

Porém, Paulo Rodrigues Vieira escreveu artigo no jornal “O Estado do Paraná” apontando a regularidade dos atos da gestão fiscal como bem jurídico tutelado pela debatida legislação. Apesar de considerá-la uma lei complexa, com muitas dificuldades na sua aplicação imediata, esclarece que todos os gestores públicos deverão se adequar a ela, assumindo responsabilidades perante o patrimônio da coletividade, não podendo haver recuo nesse processo de moralização da administração pública brasileira.⁷⁵

No que concerne à tarefa de controlar e fiscalizar a regularidade das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu aos Tribunais de Contas, os quais, segundo entrevista com Rafael Iatauro, presidente do TC do Paraná, passam a ser os principais responsáveis pela aplicação da referida norma geral de finanças públicas, que representa uma revolução na gestão do dinheiro público. Porém, Iatauro declara que os Tribunais de Contas precisam ser munidos de instrumentos eficazes, como a

⁷³ CASTOR, B. V. J. **O convidado que veio para jantar e ficou para sempre**. Jornal Gazeta do Povo. Curitiba. 19 de agosto de 2001, p. 14.

⁷⁴ VALLE, D. **Mais policiais e melhores salários: especialistas propõem que a segurança seja encarada como investimento**. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1º de setembro de 2002, p. 16.

⁷⁵ VIEIRA, P. R. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Jornal O Estado do Paraná, Curitiba, 22 de julho de 2001, p. 01.

quebra de sigilo bancário (atribuição exclusiva do Poder Judiciário), nessa missão de combater a corrupção. Ao final da entrevista, o presidente do Tribunal de Contas do Paraná considera a população como um importante aliado no acompanhamento da gestão da coisa pública, ajudando as instituições a eliminar de vez a rapinagem e a exploração do dinheiro público.⁷⁶

A sociedade atualmente exige que seus governantes não gastem mais do que arrecadem, visto que as pessoas sabem que quem irá pagar é a geração futura, sendo imprescindível à construção de um caminho seguro de desenvolvimento econômico e social.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer limites de gastos aos três entes da federação, consoante Martus Tavares, não feriria o princípio federativo, a menos que se entendesse por pacto federativo a obrigação da União de socorrer financeiramente os entes federados. Essa limitação com gastos com servidores em âmbito federal, estadual e municipal, ao contrário do que declaram os críticos da Lei de Responsabilidade Fiscal, favorece a expansão dos investimentos sociais, pois impede um comprometimento elevado de receita para pagamento do funcionalismo⁷⁷.

Destarte, a Lei Complementar n.º 101/2000 tutela a gestão fiscal responsável da administração pública para reflexamente promover uma conscientização nos gestores públicos para que estes venham a aplicar os recursos da coletividade com eficiência, evitando gastos irresponsáveis, os quais sim reduzem a quantidade de recursos disponíveis na sua aplicação em setores sociais como educação, saúde e segurança.

3.3. Análise dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

No derradeiro ponto desse trabalho, serão abordados alguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de se analisar a presença ou ausência do caráter de norma geral, ou seja, como norma que estabeleça os temas fundamentais e os

⁷⁶ Iatauro quer novos instrumentos para combater a corrupção. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1º de junho de 2001, p. 11.

⁷⁷ TAVARES, M. Artigo citado, p. A3

parâmetros necessários para que União, Estados e Municípios possam agir com autonomia, complementando as referidas normas tendo em vista o atendimento de suas peculiaridades.

O artigo 1º, § 2º dispõe sobre a característica da Lei Complementar n.º 101/2000 como norma geral, explicitando o caráter nacional da norma, sendo seu texto auto-explicativo:

“Art. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título II da Constituição”.

...

“§2º. As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Entretanto, o artigo 11 se apresenta como um ponto controvertido na consideração da abordada legislação como norma geral por assim estabelecer:

“Art.11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput no que se refere aos impostos” .

Conforme observa Flávio da Cruz, o presente artigo tem a pretensão de impor um parâmetro comportamental no estilo gerencial do ente público, entretanto, o normal, no texto, seria que fosse feita menção a impostos quando cita tributos, caso o legislador desejasse apenas repercutir o conteúdo constitucional.⁷⁸

Exige-se que o ente da federação utilize a estrutura de normatização legal, previsão e planejamento para todos os tributos de competência constitucional bem como deve haver alguma arrecadação concreta que justifique monetariamente a existência do tributo.

Discute-se se o texto do referido dispositivo estaria ferindo a autonomia dos entes da federação, já que impor a obrigatoriedade da efetiva arrecadação de todos os tributos. Havendo o descumprimento, isso acarretaria o não recebimento das transferências voluntárias.

Essa exigência atinge todas as esferas federativas (caráter nacional), configurando-se como norma geral. A Lei de Responsabilidade Fiscal, consoante entendimento de Flávio da Cruz, não estabelece um valor mínimo, significando que o montante arrecadado permaneça de livre arbítrio de cada gestão, ou em conformidade com a capacidade contributiva da população. Logo, a especificação do valor a ser arrecadado fica a critério (autonomia) de cada ente federativo para defini-lo em razão de suas peculiaridades, representando o artigo 11 uma norma geral.

Outro artigo objeto de debate quanto à sua classificação como norma geral bem como em relação a sua constitucionalidade é o artigo 19 que fixa limites de despesas de pessoal por entidades políticas nos seguintes termos:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento).”

O referido dispositivo tem fundamento constitucional, porém essa limitação é flexibilizada pelas exclusões previstas no §1º. Aplica-se para a apuração do cumprimento dessa limitação o regime de competência no qual receitas e despesas são atribuídas aos exercícios de conformidade com a data de ocorrência de fato gerador, independentemente da data do efetivo recebimento ou de pagamento.

Parte da doutrina considera inconstitucional o artigo 19 pela fixação de limites a Estados e Municípios por parte da União. Kioshy Harada discorda desse posicionamento, já que o referido dispositivo tem como fundamento o artigo 169 da Constituição. O renomado jurista considera se tratar de uma exceção ao §1º do artigo 24 que limita a União à edição das normas gerais no exercício da competência legislativa concorrente⁷⁹.

⁷⁸ CRUZ, F. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 51.

⁷⁹ HARADA, K. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. In: Jus Navegandi n.º 49 [Internet] <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1354>.

Entretanto, a norma geral visa a atingir todas as esferas federativas, determinando parâmetros às mesmas. Portanto, a lei sob exame não é meramente federal, mas nacional, submetendo todas as entidades componentes da federação a um tratamento uniforme no que tange às despesas com pessoal, fixando limite de 50% para União e limites maiores para as entidades regionais e locais.

No que concerne ao artigo 20, este dispositivo fixa limites para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e órgãos ministeriais. A questão que se coloca nesse dispositivo é o descumprimento do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) bem como da forma federativa, consoante Flávio da Cruz.⁸⁰

Porém conforme observa Kiyoshy Harada, o orçamento fiscal da União compreende as dotações referentes aos três Poderes (art. 165, §5º CF), ou seja, se há um limite global para a União, este deve ser repartido proporcionalmente entre os Poderes uma vez que de nada adiantaria o Poder Executivo se ater ao seu percentual se outros Poderes não tivessem limites, acarretando a superação do limite global da União. O mesmo aplicar-se-ia a Estados e Municípios.

Prossegue Harada argumentando que, no âmbito dos três Poderes, não se pode confundir independência e harmonia com independência e autonomia. Em matéria de execução de despesas, função típica do Executivo, todos os Poderes e órgãos devem se submeter às normas uniformes da lei nacional, pois cada Poder é “soberano” no exercício da atribuição que lhe é própria⁸¹.

Gerir recursos não se harmoniza com a missão de legislar, nem com a de julgar, por ser próprio do Poder Executivo. Porém, o exercício das funções típicas deste Poder pelo Legislativo e pelo Judiciário submete-os, segundo Kioshy Harada, à observância das mesmas normas que o Executivo deve cumprir, devendo haver seu cumprimento em todas as esferas da federação devido à vocação nacional da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, deve-se mencionar o artigo 67 do abordado diploma legal que trata do conselho de gestão fiscal, órgão da mais alta relevância para a implantação da Lei Complementar n.º 101/2000. É responsável pela harmonização de procedimentos e

⁸⁰ CRUZ, F. Op. cit., p. 78.

tem o intuito de ser um grande fórum institucional permanente de discussão sobre questões atinentes a essa norma geral de finanças públicas.

O referido conselho será constituído por representantes dos três Poderes e esferas do governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, destinando-se ao acompanhamento e a avaliação permanente da política e da operacionalidade da gestão fiscal e terá as seguintes atribuições elencadas nos incisos do artigo 67:

“Art. 67. ...

I – harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV – divulgação de análises, estudos e diagnósticos”.

Trata-se de artigo que dispõe sobre a implantação do Conselho de Gestão Fiscal de uma norma geral, visto que, segundo entendimento de Flávio da Cruz, demonstra-se nítida a intenção do legislador federal em deixar delineados princípios gerais dos quais derivam normas específicas para a avaliação de desempenho institucional. Esse posicionamento se deve à presença do § 2º do artigo 67 que prevê a elaboração de lei que estabelecerá a forma de funcionamento e de composição do Conselho de Gestão Fiscal.⁸²

Logo, as entidades federativas, valendo-se de sua autonomia, poderão realizar a complementação do disposto no referido dispositivo para definirem a composição e o funcionamento do Conselho em conformidade com suas condições e necessidades regionais ou locais.

Em virtude da breve exposição de alguns dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica demonstrada que essa lei complementar apresenta características de normas gerais, nos moldes do artigo 24, inciso I e § 1º a 4º da

⁸¹ Ibid.

⁸² CRUZ, F. Op. cit p. 168.

Constituição, pois trata das finanças públicas, em função da reserva que lhe confere o *caput* do artigo 163 e seus respectivos incisos, igualmente da Constituição federal.

Destarte, impõe-se aos entes da federação, e não admite desvios a suas normas, senão o exercício, na matéria, de competência legislativa em caráter “subsidiário” por parte de Estados e Municípios, procurando garantir a produção de resultados fiscais em todas as esferas governamentais, além de criar a homogeneização dos padrões mínimos de gestão de finanças públicas.

CONCLUSÃO

Procurou-se abordar um tema muito importante no contexto jurídico-constitucional da federação brasileira, ou seja, a incidência das normas gerais no regime de repartição de competência com vistas a demonstrar que a sua aplicação permite a atuação conjunta das três esferas federativas na execução e, sobretudo, na legislação de matérias que interessam tanto à União quanto a Estados e a Municípios.

O advento do regime federativo brasileiro foi fruto do modelo norte-americano surgido da Convenção da Filadélfia em 1787, porém, ao contrário desta, que surgiu da união de treze estados, o federalismo brasileiro foi decorrência da concessão de autonomia por parte do Poder Central às províncias.

Entretanto, como se observou em vários países que adotaram o federalismo como forma de governo, as Constituições atribuíam poderes enumerados ao governo central enquanto os remanescentes aos Estados, o que levava à União progressivamente a se apoderar de poderes dos Estados, deixando estes dependentes do governo federal.

Para evitar o fortalecimento da União e, ao mesmo tempo, evitar uma concentração maior de poderes nas mãos dos Estados – o que também implicaria a extinção da federação – procurou-se estabelecer, além das competências da União e dos Estados, competências concorrentes nas quais ambos exerceriam seus poderes para o tratamento de matérias, as quais necessitavam de uma ação conjunta e uniforme. A Constituição austríaca (1920), a alemã (1949) e a indiana (1950) são exemplos dos primeiros ordenamentos jurídicos que adotaram a competência concorrente.

A adoção do sistema de partilha de poder concorrente visa a melhor distribuir a competência entre os entes componentes da federação. Na Carta de 1988, o Brasil também atribuía importância a essa questão, definindo nos incisos do artigo 24 os temas objeto de uma atuação concorrente das esferas federativas.

No § 1º do referido dispositivo, há a fixação da competência da União em se limitar a definir as normas gerais. Então, surge a principal questão em se definir o que viriam a ser normas gerais, às quais cabe a importante função em estabelecer uma

ligação entre as ordens emanadas do governo federal e sua aplicação pelos Estados-membros.

Muito se discutiu com relação ao conceito e à função das normas gerais, tendo juristas como Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Alice Gonzáles Borges contribuído no esclarecimento dessas questões.

À União cabe o estabelecimento das normas gerais, as quais visam a propiciar que determinadas matérias venham a receber tratamento uniforme, ou seja, são normas de caráter nacional, transcendendo o âmbito federal para englobar a federação como um todo.

O ponto fundamental das normas gerais é assegurar aos Estados-membros e aos Municípios o exercício do poder de complementar a base principiológica, diretiva fixada pela União para que essas entidades federadas possam adaptar o seu conteúdo ao atendimento de suas necessidades locais ou regionais.

Um país com dimensões continentais como o Brasil necessita de que a federação defina um vasto campo de temas para a incidência da competência concorrente, pois, dessa maneira, os entes federados poderão exercer um elemento essencial em qualquer federalismo, a autonomia.

A ausência de autonomia leva ao desaparecimento da federação, a qual se caracteriza pelo laço associativo existente entre o poder central (União) e os poderes periféricos (Estados-membros e municípios). Consoante Weida Zancaner, a hipertrofia dos poderes do governo, em desrespeito às peculiaridades regionais e locais brasileiras, fere a autonomia das demais ordens federadas assim como o próprio espírito federativo.⁸³

Por mais que se procure eliminar as diferenças geo-sócio-econômicas, muitas delas subsistirão e serão suficientes para justificar a existência das normas gerais que se destinam a respeitar a existência de peculiaridades regionais por meio do reconhecimento da autonomia governamental de Estados e municípios.

⁸³ ZANCANER, W. **Inaplicabilidade do d Inaplicabilidade do decreto-lei 2.300/86 a estados e municípios**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 82, p. 172.

A idéia do *dual federalism* se encontra superada, sendo o objetivo explicitado pela Constituição de 1988 a composição de um federalismo de equilíbrio no qual haja a uniformização do essencial, sem cercear o acidental a fim de garantir que a instrumentalização dos princípios constitucionais, objeto das normas gerais, tornem-se efetivas com a pormenorização perpetrada pelos governos estadual e municipal.

Entretanto, uma federação deve ser compostas por entidades políticas autônomas fundamentalmente sob o prisma econômico, pois a sua dependência financeira em relação ao governo federal leva inexoravelmente à sua dependência política. Em razão disso, o direito financeiro se encontra previsto entre as matérias nas quais se aplica a competência concorrente, conforme disposto no artigo 24, I da Lei Fundamental de 1988.

O referido ramo do direito público visa a regular o conjunto dos meios de riqueza de que serve o Estado para a consecução de seus fins. Por meio da obtenção de recursos provenientes principalmente do patrimônio particular, obtido por meio dos tributos, o Estado pode fazer frente ao atendimento de necessidades prementes na área social (saúde, educação, segurança e previdência) e na manutenção de sua própria estrutura (funcionalismo público).

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal no primeiro semestre do ano 2000, o legislador pretendeu estabelecer regras de caráter nacional com o fito de disciplinar as finanças públicas, instituto que, durante muito tempo, foi utilizado de modo irresponsável por administradores públicos que tratavam os bens estatais como uma extensão do seu patrimônio particular com desastrosas conseqüências à população.

Demonstrou-se que a supracitada legislação complementar possui características de normas gerais ao impor uma administração responsável aos gestores públicos com a limitação do endividamento público nas três esferas federativas bem como nos finais de mandatos, evitando-se que o seu sucessor assumisse um governo endividado, o que restringiria o atendimento das necessidades públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal visa a padronizar o tratamento atribuído às finanças públicas para que o patrimônio público seja administrado por gestores que

estejam comprometidos com os valores defendidos na referida legislação (aplicação eficiente e utilização responsável dos bens públicos).

Dentro do contexto constitucional brasileiro, as normas gerais têm importante papel na construção de um federalismo marcado pela coesão dos entes federados, em que determinadas matérias necessitam receber um tratamento uniforme, tendo a União a incumbência de definir parâmetros, sem detalhá-los, de caráter nacional e às demais ordens caberia encontrar a solução mais adequada para o melhor momento e local ao atendimento de suas peculiaridades regionais ou locais.

As normas gerais são um elemento imprescindível na estrutura da federação para que ela se caracterize como um laço associativo entre os entes federados, os quais exercem concomitantemente sua competência legislativa sobre uma dada matéria, garantindo-se que as esferas federativas possam complementar as referidas normas de abrangência nacional, enriquecendo-as com pormenores e detalhes que as adaptem às suas situações e necessidades específicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMIRO, Affonso (coord.). **Normas gerais de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Finanças S.A., 1950.

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

ATALIBA, Geraldo. **Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos estados e municípios**. In: Revista de Direito Público, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 10, p. 45-80.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BORGES, Alice Gonzalez. **Autonomia dos estados federados e a ordem econômica e social**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 70, p. 139-148.

_____. **Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

CAMPINHO, Fábio. **Responsabilidade fiscal ou responsabilidade social**. In: Folha Acadêmica – Centro Acadêmico Hugo Simas, Curitiba, n.º 132, 2001, p. 14-15.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito financeiro e orçamentário**. São Paulo: Atlas, 1995.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O convidado que veio para jantar e ficou para sempre**. Jornal Gazeta do Povo. Curitiba. 19 de agosto de 2001, p. 14.

CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e (org.). **Lei de responsabilidade fiscal: abordagens pontuais, doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAVALCANTI, Diogo Lopes. **Responsabilidade fiscal nas contas públicas**. In: Folha Acadêmica – Centro Acadêmico Hugo Simas, Curitiba, n.º 133, 2002, p. 22.

CLÈVE, Clèmerson Merlin e PEIXOTO, Marcela Moraes. **O estado brasileiro: algumas linhas sobre a divisão de poderes na federação brasileira à luz da Constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 26, n.º 104, p. 21-42.

CRUZ, Flávio da (coord.) **Lei de responsabilidade fiscal comentada**, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DALLARI, Adilson de Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**, 4ª. ed., São Paulo: Saraiva, 1997.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

FARIA, Sylvio Santos. **Iniciação financeira**. São Paulo: Buschatsky, 1979.

FERREIRA, José Ribamar Gaspar. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 1979.

Governos estaduais gastam menos e ajudam o país a fazer economia. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1º. de fevereiro de 2002, p. 17.

HARADA, Kiyoshi. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. In: Jus Navegandi n.º 49 [Internet] <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1354>.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte, 1964.

_____. **Organização constitucional do federalismo**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília: ano 22, n.º 87, 1985, p. 05-22.

_____. **Reconstrução do federalismo brasileiro**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v.64, 1982, p. 15-29.

Iatauro que novos instrumentos para a combater a corrupção. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1º. de junho de 2001, p. 11.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: de acordo com a Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, e com a lei federal n.º 9.648 de 27 de maio de 1998**, 5ª. edição, revista e ampliada. São Paulo: Dialética, 1998.

LOBO, Paulo Luiz Neto. **Competência legislativa concorrente dos estados-membros na Constituição de 1988**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 26, n.º 101, 1989, p. 87-104.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n.º 100, 1988, p. 127-162.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de HORVATH, Estevão. **Manual de direito financeiro**, 2ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

RAMOS, Elival da Silva. **Normas gerais de competência da união e competência supletiva dos estados: a questão dos agrotóxicos**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 77, p. 126-130.

ROSA, Luiz Emygdio F. da. **Novo manual de direito financeiro e tributário à luz da nova constituição**, 9^a. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

RODRIGUES, Paulo. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Jornal O Estado do Paraná, Curitiba, 22 de julho de 2001, p. 01.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 10^a. ed. revista. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Rubens Gomes de. **Normas gerais de direito financeiro**. In: Revista Forense, Rio de Janeiro: v. 155, 1955, p. 21-35.

TAVARES, Martus. **Fazendo o dever com responsabilidade**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 11 de janeiro de 2001, p. A3.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**, 5^a. ed. atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VALLE, Dimitri do. **Mais policiais e melhores salários: especialistas propõem que a segurança seja encarada como investimento**. Jornal Gazeta do Povo, Curitiba, 1^o. de setembro de 2002, p. 16.

ZANCANER, Weida. **Inaplicabilidade do decreto-lei 2.300/86 a estados e municípios**. In: Revista de Direito Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 82, p.167-173.