

Após 25 anos, a Lei de Responsabilidade Fiscal vive ou é um fantasma?

A [Lei Complementar 101](#), mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fez aniversário de 25 anos no dia 4/5/2025, permanece viva ou é apenas um fantasma que assombra nosso ordenamento jurídico? Antes de responder é necessário traçar um panorama geral sobre o tema.

Uma das mais antigas normas sobre Direito Financeiro ainda vigentes é a [Lei 4.320/1964](#), que foi uma das últimas a serem aprovadas durante o governo do presidente João Goulart, que estabelece as *normas gerais* dessa disciplina. Trata-se de uma boa norma, que cumpriu muitas funções relevantes em nosso ordenamento jurídico, mas que necessita ser atualizada. Algumas iniciativas vêm sendo adotadas nesse sentido, tendo à frente o economista José Roberto Afonso.

A última década do século passado, os anos 90, foi economicamente muito conturbada no Brasil, com diversos desafios tendo que ser enfrentados ao mesmo tempo. Havia uma espiral inflacionária fazendo com que os agentes econômicos públicos e privados corressem atrás da reposição de suas perdas econômicas, driblando o nominalismo da moeda por meio de múltiplas fórmulas de correção monetária. Existiam diversos índices para os contratos privados e os tributos eram expressos em “moedas indexadas”, como a série de ORTNs, OTNs, BTNs, Ufir e assemelhadas. Existia até uma figura tributária muito peculiar, o “lucro inflacionário”, que felizmente ficou no passado.

Limites

Em meados da década de 90 alguns desses problemas foram enfrentados com extrema coragem e competência econômica pela equipe dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, que formularam o [Plano Real](#), o [Proer](#) e diversos outros programas para conter a inflação e reorganizar a economia. É nesse contexto que surgiu há 25 anos a LRF, que trata de diversos aspectos referentes às finanças públicas, sendo que dois se destacam: (1) o controle das despesas com pessoal (despesa obrigatória de caráter continuado) e (2) o controle da dívida pública.

No que se refere às despesas com pessoal, quando surgiu a LRF alguns estados gastavam *mais de 100% de sua receita* corrente líquida com pagamento de pessoal, ou seja, faziam empréstimos para pagar a folha de salários – o que parece inacreditável nos dias atuais. O artigo 19 passou a determinar que, após certo período de transição, os gastos com pessoal dos estados tivessem um limite 60% de sua receita corrente líquida (artigo 19, II).

Você já deve ter ideia do verdadeiro pandemônio financeiro que existia e do enorme problema político que surgiu para a implantação da LRF. Mas, se o artigo 19 era de difícil efetivação, o artigo 20 causou ainda mais confusão. O artigo 20 da LRF estabelece limites para os gastos com pessoal para cada Poder, em cada unidade federada. Por exemplo, um estado só poderia gastar com o Poder Judiciário estadual até 6% do montante estabelecido no artigo 19 (artigo 20, II, “b”). Esta norma gerou reações políticas diversas. Por um lado, reclamaram fortemente os representantes dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministério Público, pois estariam limitados aos percentuais estabelecidos no artigo 20, sem a possibilidade de obter aumento de remuneração junto ao Poder Executivo. Por outro lado, os

governadores ficaram contentíssimos com a limitação estabelecida, pois criava um parâmetro dentro do qual estariam contidos os pleitos financeiros desses Poderes, reduzindo a pressão que poderia ser feita.

Spacca

Diversas associações ingressaram com ADIs que foram reunidas na ADI 2.237, e julgada após 20 anos de tramitação sob diversos relatores. Dentre outras deliberações, validou a constitucionalidade dos artigos 19 e 20 da LRF, tendo sido o relator final o ministro Alexandre de Moraes (aviso aos eventuais interessados: o acórdão possui mais de 500 páginas).

Curiosamente, estas duas regras (artigos 19 e 20, LRF), somadas à que assegura a autonomia financeira do Poder Judiciário (artigo 99, CF), acabaram por permitir a extrapolação do teto remuneratório estabelecido na Constituição – mas isso é prosa para outro texto.

O segundo foco da LRF foi a questão dos limites de endividamento dos entes federados. O artigo 30 reporta-se à Constituição, mencionando a edição de normas sobre limites globais para o montante (1) da dívida consolidada de cada ente federado e (2) da dívida mobiliária federal.

Para regular a dívida consolidada dos estados, do Distrito Federal e dos municípios foi editada pelo Senado Federal a [Resolução 40/01](#) e para regular as operações de crédito interno e externo desses mesmos entes federados, inclusive concessão de garantias, foi aprovada a [Resolução 43/01](#).

O artigo 3º da Resolução 40/21 traz uma norma de um formalismo impressionante, ao estabelecer que qualquer estado pode se endividar até duas vezes sua receita corrente líquida, e qualquer município pode fazê-lo em percentual menor, até 1,2 vezes. Trata-se de um erro, pois regula situações diferentes como formalmente iguais – dá para comparar o município de São Paulo (12 milhões de habitantes) com o estado do Amapá (800 mil habitantes), sendo que o primeiro, por ser município, pode se endividar até 1,2 de sua receita e o segundo, por ser estado, pode se endividar até 2 vezes? A distinção pela *forma* (municípios x estados) é inadequada à realidade.

É igualmente gritante a ausência nessas normas de qualquer limite à dívida pública consolidada da União, o que ocasionou a [recente proposta de resolução](#) do Senado apresentada pelo senador Renan



Fernando Facury Scaff
professor e tributarista



Calheiros limitando em quatro vezes a receita corrente líquida da União, a ser implementada em 15 anos. O intuito é claro: limitar o endividamento da União, hoje considerado um dos pontos que gera o aumento da taxa de juros no Brasil.

Conselho, teto e arcabouço

Outro aspecto não regulamentado até hoje na LRF é o Conselho de Gestão Fiscal, cuja função é a de acompanhamento e avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (artigo 67). Existem projetos de lei em trâmite sobre isso, mas que se encontram paralisados em algum lugar do Congresso.

A LRF foi insuficiente para controlar os gastos e a dívida dos governos brasileiros, considerados no tempo e no espaço geográfico, o que levou ao estabelecimento da Emenda Constitucional 95/16, patrocinada pelo governo do presidente Temer, que instituiu o famigerado *Teto de Gastos*, o qual foi amplamente dinamitado durante o governo do presidente Bolsonaro e revogado no governo do presidente Lula, pela Emenda Constitucional 126/22 (artigo 9º), sendo instituído o *Regime Fiscal Sustentável* pela Lei Complementar 200/23, conhecido como *arcabouço fiscal*.

Sugestão

Respondendo à questão acima, se a LRF, ao chegar aos 25 anos de idade, permanece viva ou é apenas um fantasma. Entendo ser uma norma viva e importante, mas insuficiente para fazer frente aos desafios atuais. Foi um marco quando editada, mas não se sustenta sozinha, precisando que incontáveis outras normas, algumas acima mencionadas, que apoiem as finanças públicas nacionais, dando-lhe [sustentabilidade](#) (e não singelo equilíbrio).

Uma sugestão simples, que reduziria muita litigância judicial e extrajudicial: fazer com que a dívida interfederativa, isto é, a que existe entre estados, DF e municípios com a União, deixe de ser tratada como uma qualquer dívida bancária. Melhor explicando: a União utiliza a lógica *bancária* nessas operações e não a lógica da *cooperação* federativa, pois cobra juros *financeiros* e não juros *legais*. Um exemplo fala por si: estudos da Febrafite apontam que “em valores corrigidos para dezembro de 2024 pela inflação oficial brasileira, o estado (de São Paulo) recebeu R\$ 255 bilhões, já pagou R\$ 455 bilhões e ainda estava devendo R\$ 289 bilhões. Esta absurda diferença de R\$ 489 bilhões decorre exclusivamente dos [juros reais cobrados pela União pelo empréstimo](#) feito com base na Lei federal 9.496/97”. A *mentalidade banqueira* da União, em detrimento da *cooperação federativa*, acarreta a impossibilidade de quitação dessas dívidas.



Em algum momento teremos que descolar o que é reposição de perda inflacionária (a antiga correção monetária) do que são juros reais, hoje reunidos na taxa Selic. Dados concretos: a inflação anual de 2024 medida pelo IPCA foi de 4,83% e a taxa Selic no mesmo período foi de 12,25%. Essa diferença de quase 8 pontos percentuais representa juros reais. O Brasil é viciado em juros altos e isso deve ser alterado para diversas indexações que ainda permanecem em nossa economia. Trata-se de um resquício “imexível” do Plano Real.

Enfim, a LRF permanece viva, mas é insuficiente em face da complexidade atual.

Autores: Fernando Facury Scaff