

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
ISC**

**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CEFOR**

DIONES GOMES DA ROCHA

ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL, COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASÍLIA

2007

DIONES GOMES DA ROCHA

ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL, COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Orientador: Prof. Dr. José Levi Melo do Amaral Júnior.

BRASÍLIA

2007

VERSO DA FOLHA DE ROSTO

Autorização

Autoriza a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: 21 de junho de 2007.

Rocha, Diones Gomes da.

Orçamento público federal, competência tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal [manuscrito] : estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal / Diones Gomes da Rocha. -- 2007.

63 f.

Orientador: José Levi Melo do Amaral Júnior.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Instituto Serzedello Corrêa e Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Orçamento Público.

1. Competência tributária, Brasil. 2. Lei de responsabilidade fiscal, Brasil. 3. Orçamento público, Brasil. 4. Constitucionalidade das leis. I. Título.

CDU 336.1/.5(81)

Orçamento Público Federal, Competência Tributária e Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo sobre a constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Monografia - Curso de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007.

Aluno: Diones Gomes da Rocha

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. José Levi Melo do Amaral Júnior.

Examinador: Prof. Laércio Mendes Vieira

Brasília, 21 de junho de 2007.

AGRADECIMENTO

A Deus que, de uma forma magnânima, permitiu-me chegar até aqui.

À minha esposa, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

Aos professores pelos ensinamentos transmitidos.

Ao Tribunal de Contas da União e ao Instituto Serzedello Corrêa, por terem tornado possível a realização deste curso.

RESUMO

A monografia analisa a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, bem como do seu parágrafo único. Mostra-se que a LRF, como Lei Complementar, veiculadora de normas gerais, não pode inovar o texto constitucional e impor aos entes subnacionais, componentes da Federação brasileira, que exerçam competências que a Constituição Federal apenas lhes faculta. Descreve-se os pressupostos da Federação, a autonomia constitucional dos entes federados, as normas gerais de direito e os métodos e princípios de interpretação federal, a fim de evidenciar os princípios federativos inerentes ao Estado Federal, além de se destacar o campo normativo em que se deve cingir as normas instituidoras de regras gerais. Realiza-se o exame crítico do artigo 11 da Lei de Responsabilidade fiscal, analisando-se, preliminarmente, o caráter e o fim da LRF, para, em seguida, estudar-se o sentido do artigo 11 no contexto dessa norma e apontar-lhe os vícios que o eivam de inconstitucionalidade. Por fim, apresenta-se a conclusão do trabalho opinando-se pela inconstitucionalidade do dispositivo examinado.

PALAVRAS-CHAVE

Inconstitucionalidade, Lei de Responsabilidade Fiscal, Federação, Autonomia Constitucional, Normas Gerais de Direito.

RESUMEN

La monografía analiza la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Fiscal - LRF, así como de su párrafo único. Muéstrase que la LRF, como Ley Complementaria, conectada de normas generales, no puede innovar el texto constitucional e imponer a los entes subnacionales, componentes de la Federación brasileña, que ejerzan competencias que la Constitución Federal apenas les faculta. Descríbense los presupuestos de la Federación, la autonomía constitucional de los entes federados, las normas generales de derecho y los métodos y principios de interpretación federal, a fin de evidenciar los principios federativos inherentes al Estado Federal, además de destacarse el campo normativo en que se debe ceñir las normas instituidoras de reglas generales. Realízase el examen crítico del artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, analizándose preliminarmente el carácter y el fin de la LRF, para en seguida estudiarse el sentido del artículo 11 en el contexto de esa norma y apuntarle los vicios que lo manchan de inconstitucionalidad. Por fin preséntase la conclusión del trabajo opinándose por la inconstitucionalidad del dispositivo examinado.

PALABRAS-CLAVE

Inconstitucionalidad, Ley de Responsabilidad Fiscal, Federación, Autonomía Constitucional, Normas Generales de Derecho.

SUMÁRIO

	Pg.	
1	INTRODUÇÃO.....	7
2	DESENVOLVIMENTO.....	9
2.1	Capítulo I - Federação e Autonomia dos Entes Federados.....	9
2.1.1	Pressupostos da Federação.....	9
2.1.1.1	Traços Distintivos entre a Confederação e a Federação.....	11
2.1.1.2	A Repartição de Competências do Estado Federal.....	12
2.1.1.3	Técnicas de Repartição de Competências.....	13
2.1.1.4	A Repartição de Competências nas Constituições Brasileiras	14
2.1.1.5	O Sistema de Repartição de Competências Adotado na Constituição de 1988.....	17
2.1.1.6	A Federação no Direito Positivo Brasileiro.....	18
2.1.2	Autonomia Constitucional dos Entes Federados	20
2.1.3	Normas Gerais de Direito.....	22
2.2	Capítulo II - Métodos e Princípios de Interpretação Constitucional....	24
2.2.1	Interpretação Constitucional.....	24
2.2.2	Métodos de Interpretação Constitucional.....	26
2.2.3	Princípios de Interpretação Constitucional	30
2.3	Capítulo III - Exame do Art. 11 da LRF.....	35
2.3.1	O Caráter e o Fim da LRF.....	35
2.3.2	O Art. 11 e seu sentido no contexto da LRF.....	37
2.3.3	Constitucionalidade do Art. 11 da LRF.....	45
3	CONCLUSÃO.....	55
4	BIBLIOGRAFIA.....	61

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a União repassou, a título de transferências voluntárias, no ano de 2005, mais de R\$ 6,5 bilhões de reais, sendo 46,44 % destinados aos Estados e 53,56% destinados aos Municípios. Do valor total repassado, aproximadamente, 53,30%, ou seja, 3,5 bilhões de reais foram carreados aos cofres dos Estados e Municípios das Regiões Norte e Nordeste no ano de 2005, caracterizando-se, portanto, em importante fonte de recursos aos entes subnacionais, notadamente os de menor capacidade econômica.

No entanto, o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF exige que os entes subnacionais institua, prevejam e arrecadem todos os tributos de sua competência, sob pena do não recebimento de transferências voluntárias de outros entes do Estado. Pode, então, numa federação, uma lei infraconstitucional, obrigar os entes federados a instituir, prever e arrecadar todos os tributos de sua competência tributária?

A nosso ver, o exercício dessa competência não é compulsória. A entidade política contemplada pode instituir ou não o tributo, segundo a política fiscal que houver por bem adotar. A União, até hoje, não instituiu o imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, da CF) preferindo criar outro não autorizado pela Carta Política, valendo-se de emenda constitucional, como é o caso do imposto provisório sobre a movimentação financeira -CPMF .

Almeja, pois, este trabalho ao seu fim, demonstrar a inconstitucionalidade do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do seu parágrafo único. Este tema se reveste de grande importância na medida em que joga luz sobre determinados aspectos da LRF que muitos estudiosos e formadores da doutrina não levaram em consideração. Também se torna importante o estudo, na medida em que não há, ainda, decisão de mérito sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade, impetrada por partidos políticos. Além de poder contribuir com os entes subnacionais que estejam deixando de receber transferências voluntárias sob a égide de uma lei para nós considerada inconstitucional.

Com vistas a alcançar o objetivo geral acima exposto, o estudo buscará evidenciar os seguintes objetivos específicos:

1. Identificar os pressupostos da federação;
2. Conhecer a autonomia constitucional dos entes federados;
3. Descrever as Normas Gerais de Direito;

4. Identificar o caráter e o fim da LRF;
5. Analisar o artigo 11 e seu sentido no contexto da LRF;
6. Verificar a constitucionalidade do Art. 11 da LRF face à Constituição Federal de 1988.

Para isso, além da introdução, este trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro, aborda os conceitos acerca da Federação e da autonomia dos Entes Federados. Esse capítulo, por sua vez, se subdivide em três seções. A primeira seção trata dos pressupostos da federação, que aborda, além do seu momento inaugural, os traços distintivos entre a Confederação e a Federação, a Repartição de Competências do Estado Federal, as Técnicas de Repartição de Competência, a Repartição de Competências nas Constituições Brasileiras, o Sistema de Repartição de Competências adotado na Constituição de 1988 e, por fim, a Federação no Direito Positivo Brasileiro. A segunda seção trata da Autonomia Constitucional dos Entes Federados, enquanto a terceira seção descreve as Normas Gerais de Direito.

O segundo capítulo, subdividido em três seções, se preocupou em descrever os Métodos e Princípios de Interpretação Constitucional, considerando-se que esse tipo de interpretação se situa no âmbito da interpretação jurídica em geral. Assim, a primeira seção descreve acerca da interpretação constitucional propriamente dita. A segunda seção descreve os métodos de interpretação constitucional, enquanto a terceira seção cuida dos princípios de interpretação constitucional.

O terceiro capítulo, por fim, também subdividido em três seções, analisa o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal sob diversos aspectos. Na primeira seção, procedemos ao exame do caráter e o fim da LRF. Na segunda seção, analisa-se o artigo 11 e seu sentido no contexto da LRF. Na terceira seção, verifica-se a constitucionalidade do artigo 11 face à Constituição Federal. Por fim, apresentamos nossas conclusões.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Capítulo I Federação e Autonomia dos Entes Federados

2.1.1 Pressupostos da Federação

Estudiosos da matéria são categóricos em afirmar que os Estados Unidos da América são o berço do federalismo, não significando, entretanto, que o ideal federativo já não existia antes da experiência norte-americana.

Nesse sentido, (ALMEIDA, 2005, p. 19), lembra que ao se atribuir aos autores da emancipação política dos Estados Unidos a paternidade do Estado federal, não se está, por certo, querendo situar naquele momento histórico o surgimento do ideal federativo.

Com efeito, o impulso associativo a que este ideal equivale presidiu, desde a antiguidade, a constituição de alianças entre nações independentes, quando sua união se mostrava conveniente, em geral por motivos pragmáticos, ligados à segurança ou a interesses de ordem econômica.

Em razão de o modelo confederativo ter se mostrado ineficaz em decorrência de problemas de ordem externa e interna que os novos Estados americanos precisaram enfrentar após a independência da Inglaterra, reuniram-se, em 1787, na cidade de Filadélfia, doze dos treze Estados recém-emancipados para revisarem o tratado ratificado em 1781.

Nessa reunião, ficaram evidentes os defeitos existentes no modelo da Confederação, norte-americana, destacando-se, entre eles, a preservação da soberania de cada Estado que subscreveu o pacto. Para (ALMEIDA, 2005, p.21), “à medida que é mantida juridicamente intacta a soberania dos entes confederados, há sempre o risco de, no exercício dessa soberania, decidirem alguns dos integrantes pelo rompimento dos vínculos e, conseqüentemente, da união, conforme ditarem seus interesses e sentimentos”.

Hamilton (1984 apud ALMEIDA 2005), ao analisar o sistema confederativo americano, destaca as seguintes deficiências da Confederação:

- adoção do princípio de a União legislar para os Estados e não para os cidadãos, com a agravante de não haver sanção para o descumprimento da lei. Isto fazia com que a União não pudesse aprovisionar recursos, por sua própria iniciativa, diretamente junto aos cidadãos, ficando na dependência da intermediação dos Estados, que acabavam por observar ou ignorar as resoluções do Governo confederado, a seu bel-prazer;
- 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,

tanto mais previsíveis quanto complexa era a estrutura do sistema, em que deveriam coexistir leis do conjunto e leis de cada participante da Confederação;

- ausência de previsão de garantia de assistência da União para repelir perigos internos que pudessem ameaçar as Constituições estaduais, o que se atribuiu ao imoderado orgulho dos Estados, que os levou a enxergar em cláusula de garantia de gênero uma interferência em seus assuntos internos;
- previsão de aquiescência necessária dos treze Estados para a execução de quaisquer medidas importantes pela União. Sem contar o caráter antidemocrático que se oculta na exigência de unanimidade para a tomada de decisões – já que sempre se acaba, nesse caso, concedendo à minoria um direito de veto às decisões da maioria -, o fato é que a conjugação unânime de vontades é sempre difícil de obter e isto foi o que a realidade comprovou, sendo certo que a ausência de um ou de alguns representantes acabava por emperrar, se não por imobilizar a atuação da União;
- inexistência de poder atribuído ao Congresso para regular o comércio exterior e interestatal. Sob a ótica das relações comerciais externas, a sensatez recomendava aos países estrangeiros certa reserva, diante da possibilidade de compromissos assumidos com eles pela União serem descumpridos pelos Estados. No plano interno, por outro lado, a regulamentação do comércio por alguns Estados, criando preferências ou impedimentos em relação a outros, tornava-se fonte potencial de animosidades e discórdias, a todos os títulos condenáveis.

Esses e outros inconvenientes levaram, à época, à inevitável conclusão de que a união existente, se se quisesse preservar, teria de ser revista, para se corrigirem as falhas que a tornavam inviável.

Surgia, assim, da análise desses percalços pelos confederados reunidos, uma nova forma de Estado, capaz de dar mais força agregativa aos laços que uniam o povo das ex-colônias inglesas.

A forma federativa, pois, foi a que prevaleceu na Convenção de Filadélfia por se mostrar alternativa eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo. Ou seja, o que os idealizadores do Estado Federal em 1787 desejavam era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais.

De acordo com Bastos (1985, p. 2), “A Federação foi a forma mais imaginosa já inventada pelo homem para permitir a conjugação das vantagens da autonomia política com aquelas outras defluentes da existência de um poder central.”

2.1.1.1 Traços Distintivos entre a Confederação e a Federação

A federação, nos parece, seja um aperfeiçoamento da Confederação. Nesta, os Estados que a compõem não perdem sua soberania, ou seja, mantém a individualidade do ponto de vista do direito internacional e sua base jurídica se fundamenta em um Tratado. Naquela, o Estado Federal é uno, seja no plano internacional, seja no plano interno. Só o Estado Federal é pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o mesmo não ocorrendo com os Estados-membros. O fundamento jurídico da federação encontra amparo em uma Constituição.

Nos dizeres de Loewenstein (1970 apud ALMEIDA, 2005), nenhum Estado federal pode funcionar sem uma Constituição escrita, que é a encarnação do contrato sobre a “aliança eterna”. **A doutrina federativa se baseia na idéia de que na Constituição se 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 que não têm mais soberania que legitime decisão separatista [grifo nosso].

Como bem sintetiza Dallari (1988 apud ALMEIDA, 2005), “a decisão de ingressar numa Federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isto ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado”.

Para Del Vecchio, citado pela mesma autora, “a perda da soberania para formar o Estado federal equivale a um ‘suicídio de Estados’”.

Diferencia-se, ainda, a confederação da federação em outros aspectos, como por exemplo, pela inexistência do direito de secessão nesta e a permissão de separação naquela.

Almeida (2005), chama-nos a atenção, ainda, para os aspectos societários, que consistem, basicamente, na participação dos Estados-membros no governo central, o que se justifica por ser a Federação, em sua expressão mais simples, uma verdadeira sociedade de Estados.

A previsão de uma câmara de representação dos Estados, ou seja, o Senado, órgão integrante do centro de decisões que é o Poder Legislativo Federal, exemplifica a participação dos Estados-membros no governo central. Como exceções, podem ser apontados o Paquistão e Camarões, Estados Federais onde se adotou o unicameralismo na estrutura do poder legislativo).

Também de fundamental importância é a repartição de competências entre os entes federados.

A Federação, no dizer de Fernanda Almeida, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

Quanto à repartição de rendas, Almeida (2005, p. 29), afirma que atribuir competências significa conferir poderes, mas também deveres, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes.

Adverte Dallari (1986 apud ALMEIDA, 2005), que, caso não haja equilíbrio entre encargos e rendas, “ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas, ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado solicita recursos de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política”.

Na verdade, a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.

Em suma, para o constitucionalista americano Schwartz (apud BASTOS, 1985), são as seguintes características principais de uma Federação:

- a união de certas entidades políticas autônomas (os estados) para finalidades comuns;
- a divisão dos poderes legislativos entre o Governo Federal e os Estados componentes, divisão regida pelo princípio de que o primeiro é um “Governo de poderes enumerados”, enquanto os últimos são governos de “poderes residuais”;
- a operação direta, na maior parte, de cada um desses centros de governo, dentro de sua esfera específica, sobre todas as pessoas e propriedades compreendidas nos seus limites territoriais;
- a provisão de cada centro com o completo aparelhamento de execução da lei, quer por parte do Executivo, quer do Judiciário;
- a supremacia do Governo Federal, dentro de sua esfera específica, sobre qualquer ponto discutível, do poder estadual.

2.1.1.2 A Repartição de Competências do Estado Federal

Segundo BASTOS (1985), “nos Estados Unidos há uma firme convicção de que a descentralização de poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia. Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático”.

A regra de ouro, segundo esse autor, poderia ser a seguinte: “nada será exercido por um poder de nível superior desde que possa ser cumprido pelo inferior. Isso significa dizer que só serão atribuídos ao governo federal e ao estadual aquelas tarefas que

não possam ser cumpridas senão a partir de um governo com esse nível de amplitude e generalização. Em outras palavras, o município prefere o estado à União. O Estado, por sua vez, prefere a União.

Um outro importante ponto que o autor chama a atenção é que a Federação não é um esquema jurídico que possa ser transformado em realidade tão só pela sua enunciação no Texto Constitucional. A federação, como a democracia, é um processo que necessita constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades.

Segundo esse mesmo autor, a Federação nada mais é do que a transplantação para o plano geográfico da tripartição de poderes no plano horizontal, de Montesquieu. Portanto, ela serve ao mesmo princípio de que o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário. Se para se dar um golpe necessitar-se da aquiescência de 23 estados e de mais de 5 mil municípios ele nunca ocorrerá”.

Horta (1985 apud ALMEIDA, 2005), lembra não ser outra a razão por que a doutrina, de modo geral, encara a repartição de competências como “a chave da estrutura do poder federal”, “o elemento essencial da construção federal”, “a grande questão do federalismo”, “o problema típico do Estado Federal”.

Por fim, Silva (1989 apud ALMEIDA, 2005), entende que “Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou a agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

2.1.1.3 Técnicas de Repartição de Competências

Nos ensina Almeida (2005), que as técnicas de repartição de competências que a experiência federativa já testou, resultam, basicamente, de combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes.

Como não poderia deixar de ser, o primeiro modelo, típico do federalismo clássico, vem da Constituição dos Estados Unidos, que adotou a técnica de especificar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais.

Trabalhou-se, portanto, à base de competências enumeradas e remanescentes, operando-se o que em doutrina se convencionou chamar de repartição horizontal.

Nesse sentido, Filho (1990 apud ALMEIDA, 2005), explica que a índole da repartição horizontal, típica do federalismo dual, é “separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma ‘área’ própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente.”

O Brasil, embora tenha se originado a partir de processo de formação diverso, fruto que foi da descentralização política do Estado unitário que era o Brasil ao tempo do Império, a Federação brasileira, que chegou como República, plasmou-se à imagem e semelhança da matriz norte-americana.

Também no Brasil, portanto, tivemos 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.

2.1.1.4 A Repartição de Competências nas Constituições Brasileiras

A escalada dos poderes federais começa, a rigor, antes mesmo da Constituição de 1934, com a reforma da Constituição de 1891, acontecida em 1926, e o auge do processo de centralização, porém, foi atingido no sistema constitucional de 67/69, de que se diz ter estrangulado a Federação.

Não diferiu a evolução do sistema federativo no Brasil de outras Federações. Também aqui predominou a tendência centralizadora. Porém, numa intensidade muito maior do que a registrada em Estados onde o pacto federativo se encontrava bem estabilizado pela longa tradição, como é o caso dos Estados Unidos ou da Suíça.

Segundo Almeida (2005, p. 55), todas as Constituições brasileiras, desde a República, distinguiram as competências enumeradas da União, deixando para os Estados as remanescentes. E, a partir de 1934, passaram a trabalhar também com competências concorrentes.

Quando da elaboração de 1934, outros modelos de repartição de competências já se conheciam, além do oferecido pelas Constituições que seguiam a técnica do federalismo clássico. A Constituição de Weimar, que sob tantos outros enfoques influenciou a feitura da Constituição de 1934, teria inspirado o seu esquema de repartição de competências concorrente não cumulativa, em que se confere à União a fixação de normas gerais sobre certas matérias e aos Estados a legislação complementar nessas mesmas matérias.

De fato, segundo Almeida (2005), é na Constituição de 1934 que, pela primeira vez, se estabelece entre nós o esquema que prevê, a par da competência privativa da União (relacionada no art. 5º) e da competência remanescente dos Estados (assegurada no art. 7º, inciso IV), uma esfera de competências legislativas concorrentes, em que se cogita não só, mas também, do desdobramento, pelos Estados, de normas gerais editadas pela União, a exemplo do que previa o artigo 10 da Constituição alemã de 1919.

Na conformidade do artigo 5º, § 3º, da Constituição de 1934, a competência federal para legislar sobre certas matérias, em relação às quais cabia à União baixar normas gerais, e sobre outras tantas, em relação às quais cabia à União a competência legislativa plena, não excluía a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. Essa competência dos Estados era expressamente referida no artigo 7º, inciso III.

Aos Municípios era assegurada a autonomia em tudo que respeitasse ao seu peculiar interesse, especialmente a eletividade do seu governo, a decretação de seus tributos, a aplicação de suas rendas e a organização dos serviços de sua competência (art. 13).

Quanto à partilha de rendas, além de especificar os tributos que caberiam privativamente à União (art. 6º), aos Estados (art. 8º) e aos Municípios (art. 13, § 2º), a Constituição também previu a competência concorrente da União e dos estados para instituírem outros impostos, vedada a bitributação, com prevalência do que fosse decretado pela União (art. 10, inciso VII, c/c art. 11). Nessa esfera de tributos concorrentes a arrecadação cabia aos Estados, que deveriam entregar percentuais do produto arrecadado à União e aos Municípios (art. 10, parágrafo único). Também o imposto estadual de indústrias e profissões deveria ser partilhado com os municípios, nos termos do artigo 8º, § 2º.

As Constituições brasileiras posteriores mantiveram, em linhas gerais, a técnica de mesclar competências enumeradas, remanescentes e concorrentes.

Em 1937, relacionaram-se nos artigos 15 e 16, respectivamente, as competências não legislativas e legislativas privativas da União. No Artigo 17, uma inovação em relação ao direito anterior: a possibilidade de se delegar aos Estados, por lei federal, a faculdade de legislarem sobre matérias de competência privativa da União, para regulá-las ou suprirem lacunas, em questões de interesse predominante de um ou alguns Estados. Nesse Caso, a lei estadual só entraria em vigor mediante aprovação do governo federal. Além disso, nos termos do artigo 18, e aí independentemente de autorização, poderiam os Estados legislar sobre matérias especificadas, mesmo havendo lei federal, para suprir-lhe as deficiências ou atender a peculiaridades locais, desde que não dispensassem ou diminuíssem as exigências da lei federal. A superveniência da lei ou regulamento federal, nas hipóteses dos artigos 17 e 18,

importaria derrogação da lei estadual, nas partes em que fossem incompatível com os atos normativos federais (art. 18, parágrafo único).

A competência remanescente dos Estados continuou sendo a regra, conforme o disposto no artigo 21, inciso II. E aos Municípios continuou também sendo assegurada autonomia, com maior restrição no tocante ao autogoverno (art. 26).

Em relação à competência tributária, persistiu a técnica de se especificarem os tributos de cada esfera (artigos 20, 23 e 28), mantendo-se nos mesmos moldes de 1934 uma área de competência tributária concorrente, proibida a bitributação, com prevalência dos impostos decretados pela União (art. 24).

Em 1946 manteve-se a técnica que vinha de 1934: poderes enumerados da União (art. 5º), poderes remanescentes dos Estados (art. 18, § 1º), poderes legislativos concorrentes cabendo aos Estados a competência supletiva e complementar (art. 6º). Os Municípios continuaram a gozar de autonomia, assegurada pela eleição de seus governantes e pela administração própria em tudo que fosse concernente ao seu particular interesse (art. 28).

A técnica de repartição da competência tributária também não mudou de início. Cada esfera foi aquinhoadada com tributos próprios (artigos 15, 19 e 29). Além disso, ficou prevista a possibilidade de serem criados novos tributos pela União e pelos Estados, dando-se a exclusão do imposto estadual com a criação de imposto federal idêntico (art.21). Com a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, manteve-se a técnica de se discriminarem os tributos próprios dos diversos entes federativos, suprimindo-se, porém, a possibilidade de criação de novos tributos, nos termos em que a previa o artigo 21 da Constituição.

Quanto à distribuição de receitas tributárias, cuidou a emenda 18/65 de estabelecer participação dos Estados e dos Municípios no produto da arrecadação de certos impostos federais (artigos 20, 22 e 23) e a destinação de percentuais da arrecadação de alguns impostos da União ao fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao fundo de Participação dos Municípios (art. 21).

Em 1967 não se alterou o arcabouço formal da Constituição de 1946 quantos a repartição de competências.

Quanto à competência tributária, ficou mantida a orientação da Emenda Constitucional nº 18 à Constituição de 1946, com a discriminação dos tributos da União, dos Estados e dos Municípios. Inovou-se, apenas, ao se prever que a União ficaria com a competência residual para a decretação de outros impostos.

2.1.1.5 O Sistema de Repartição de Competências Adotado na Constituição de 1988

Para Horta, (2000, p. 179), a repartição de competências recebeu substancial modificação na Constituição de 1988. A clássica distribuição dos poderes enumerados à União e dos poderes reservados aos Estados, técnica adotada na Constituição dos Estados Unidos, para admitir a legislação complementar dos Estados, recebeu nova configuração, que conduziu a uma razoável ampliação dos poderes legislativos dos Estados e, subsidiariamente, dos Municípios.

Segundo esse mestre, a repartição de competências constitui peça fundamental na organização do Estado Federal. A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando na União a maior soma de poderes e competências, como se fez na constituição de 1967, gerando o federalismo centrípeto; poderá consagrar a descentralização, reduzindo os poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, conduzindo ao federalismo centrífugo, ou, ainda, afastando-se de soluções extremas, operar a dosagem das competências federais, estaduais e municipais, de modo a instaurar o equilíbrio entre o ordenamento central da federação e os ordenamentos parciais, implantando-se o federalismo de equilíbrio.

Para Almeida (2005, p. 74), a Constituição Brasileira – CF, de 1988, adotou uma combinação das técnicas de repartição de competências existentes e já experimentadas na prática federativa.

Estrutura-se, portanto, a CF de 1988, segunda essa autora, em um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competência próprias da ordem central, mediante delegação.

Como exemplo, basta verificar no texto constitucional, artigos 21 e 22, as competências próprias contempladas à União; art. 25, as competências residuais não enumeradas contempladas aos Estados e, no artigo 30, as competências próprias contempladas aos Municípios. Quanto ao Distrito Federal – DF, o artigo 32, § 1º, da CF de 1988, outorga-lhe as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Prevê, ainda, a CF em seu art. 23, as competências comuns, atribuídas indistintamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios. As matérias circunscritas a este campo de competências necessitam do concurso de todos os entes federativos para completa preservação dos valores ali especificados.

Já o art. 24, dispõe sobre a competência legislativa concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Segundo essa competência, podem aqueles entes legislar, concorrentemente, sobre as matérias arroladas no art. 24. Conquanto esse artigo tenha deixado de fora os Municípios, o inciso II, do artigo 30, da CF, os inclui ao dispor que compete aos Municípios: complementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por fim, o parágrafo único do art. 22, permite aos Estados, desde que autorizados por lei complementar, a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no âmbito da competência privativa da União (art.22, da CF).

Em relação à competência tributária, como já ocorria nas constituições anteriores, a Constituição de 1988 discriminou os tributos de cada entidade da federação. Assim, o art. 145, de forma geral, prevê quais os tipos de tributos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir. Os artigos 153, 155 e 156, enumeram, respectivamente, os impostos de competência da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios. Compete também à União, o exercício da competência tributária residual. Segundo essa competência (inciso I, art. 154), pode a União, mediante lei complementar, criar outros impostos não previstos no art. 153, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição.

É competência, ainda da União (inciso II, art. 154), o exercício da chamada competência tributária extraordinária. Segundo essa competência, a União poderá instituir, na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

2.1.1.6 A Federação no Direito Positivo Brasileiro

Nos ensina Bastos (1985, p. 20), que o Brasil adotou o federalismo em 15 de novembro de 1889 por força da implantação da República e pela opção que neste momento se fez pela forma federativa de Estado. Tal decisão só foi implementada com a superveniência da Constituição de 1891.

Inicia-se, então, um período em que os estados recém-criados gozaram de grande autonomia e nem sempre dela fizeram bom uso. Na maior parte dos casos, caíram eles sob o governo das oligarquias locais que se valeram principalmente da margem de poder conquistado para o exercício de uma maior denominação dos seus interesses grupais e de classe.

Em 1930, em consequência do movimento revolucionário, nomeiam-se Interventores para os estados, o que, evidentemente, os priva de uma efetiva autonomia.

A Constituição de 1934 confirma o caráter federativo do Estado brasileiro, mas é logo revogada por nova Constituição que vem no bojo do golpe de Estado de 1937 e volta o Brasil à forma unitária de Estado.

A Federação só ressurge com a Constituição de 1946. A partir de 1964, o movimento armado, que então se deflagrou, dando lugar a um regime despótico e autoritário, trouxe, a todo instante, violentos abalos e produziu um enorme enfraquecimento do princípio federativo.

Se referindo à constituição de 1967, Bastos (1985, p. 27), já deixava claro o problema financeiro porque passavam os municípios brasileiros:

O problema mais grave que enfrentam os municípios não é tanto a definição de uma área de atuação própria, mas, sobretudo, a carência de recursos em razão de uma distribuição de tributos que de maneira nenhuma os beneficia. É acirrada a luta dos municípios brasileiros no sentido de ver aumentada a sua participação no bolo da arrecadação tributária, única forma de poderem atender aos diversos reclamos das populações municipais.

Arremata Bastos (1985, p. 40), a verdade é que no protótipo federativo mundial não entra o município pela óbvia razão de que os países que a adotam também não dispensam ao município uma autonomia constitucionalmente assegurada. Desde o momento em que, no Brasil, preferiu-se compartilhar o exercício da soberania por três ordens jurídicas diferentes, com diversos graus de abrangência do espaço territorial de sua validade, mas com mesma dignidade e hierarquia constitucional, a conclusão inelutável seria a de reconhecer-se que a Federação brasileira assumiria feições próprias.

Assim, a par de toda a discussão que envolve o tema, optou a Constituição Federal de 1988 - CF, por um modelo singular, onde, se abandonou o modelo Federal clássico e se abarcou outros entes como componentes da Federação. Assim, consoante o art. 1º da CF, a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

2.1.2 Autonomia Constitucional dos Entes Federados

Para Almeida (2005), A originalidade da Federação concebida em 1787 está basicamente em ter feito surgir um Estado soberano composto de Estados autônomos, através de uma institucionalização vertical dos laços associativos.

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

Quando os Estados independentes que integravam a Confederação americana optaram pela solução federativa, abdicaram, com efeito, da anterior soberania e, na condição de membros autônomos, passaram a integrar um novo e único Estado, este sim soberano.

Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada por nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado federal – e esta é a primeira nota distintiva em relação à Confederação. Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais aos Poderes da União.

Para Bastos (1985, p. 7), não obstante a profunda diferença histórica entre as experiências federativas norte-americana e brasileira, do ponto de vista jurídico, o modelo remanesce o mesmo. Quer se trate de Federações surgidas pela agregação de Estados pré-existentes, quer se trate de Federações nascidas da desagregação de um Estado Unitário, o importante é que o grau de autonomia dos estados-membros seja grande e que essa autonomia esteja assegurada por uma Constituição que, por sua vez, não possa ser alterada senão com a colaboração dos próprios estados, quando mais não seja, pelo menos a partir da representação que possuem no próprio Senado Federal.

A autonomia, segundo Bastos (1985, p. 9), é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios mas sempre delimitada essa margem pelo próprio Direito. Daí porque se falar que os estados-membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.

Horta (1964 apud ALMEIDA, p. 29), afirma que: “A autonomia do Estado-membro pressupõe a repartição constitucional de competências para o exercício e o desenvolvimento de sua atividade normativa. O Estado Federal não autoriza que se desvinculem esses dois aspectos fundamentais de sua fisionomia”.

Característica peculiar da federação brasileira é a existência dos municípios como um terceiro grau de desdobramento. Do ponto de vista interno, normalmente, o Estado Federal se expressa basicamente através de duas ordens jurídicas que são, de um lado, a União e, de outro, os estados-membros ou os estados federados.

Contudo, como já vimos em item precedente, dada a nossa peculiar organização, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, declara que os Municípios são partes integrantes da Federação Brasileira.

Segundo Bastos (1985, p. 9-10), se contemplarmos a doutrina sobre Federação nunca vamos encontrar referência aos municípios, considerados um problema dos estados-membros que a eles outorgam ou não autonomia segundo o seu talante, ou segundo a sua vontade. Contudo, no constitucionalismo brasileiro tal não ocorre. Os municípios também desfrutam de uma autonomia similar à dos estados-membros, eis que não lhes falta um campo de atuação delimitado, leis próprias e autoridades suas. Isto dá ao nosso município a qualidade de autônomo e, mais do que isto, autônomo por força da própria Constituição.

Para Alves (1981, p. 261/262), “O município brasileiro possui autonomia assegurada e é por esta que ele se compõe como pessoa jurídica de direito público interno, dotada de poder político.

É, pois, o município, o resultado da descentralização política que peculiariza nossa Federação, tem personalidade jurídica diferenciada da de outros entes políticos e exerce, nos limites de sua esfera privativa de competência, poderes de gerar o direito agindo em sua conformidade no âmbito de um determinado território.

Ao fazer uso da competência legislativa, que constitucionalmente lhe é conferida, cria o município uma ordem normativa sem qualquer submissão à legislação federal ou estadual. Assim como o legislador municipal há que se ater aos lindes de sua competência, não podem os legisladores de outras esferas se intrometerem em seu raio de ação, sob pena de incidirem em inconstitucionalidade, perscrutável pelo Poder Judiciário.

2.1.3. Normas Gerais de Direito

Norma, segundo Kelsen (1986, p.1-7), designa um mandamento, uma prescrição, uma ordem. Lembra o autor que mandamento não é, todavia, a única função da norma. Também conferir poderes, permitir, derrogar são funções de normas.

Para esse autor, a norma como sentido de um ato de vontade, dá a entender a alguém que alguma coisa deve ser ou acontecer, desde que a palavra “norma” indique uma prescrição, um mandamento. Sua expressão lingüística é um imperativo ou uma proposição do dever-ser. Aquilo que se torna ordenado, prescrito, representa uma conduta humana definida. Quem ordena algo, prescreve, quer que algo deva acontecer.

O dever-ser – a norma – é o sentido de um querer, de um ato de vontade, e – se a norma constitui uma prescrição, um mandamento – é o sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de um ato, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (ou devem) conduzir-se de determinado modo.

Quanto à validade da norma, ensina Kelsen que, de uma forma ou de outra, por ato de fixação ou pelo costume, a norma entra em validade. Quando se diz: uma norma vale, admite-se essa norma como existente. Validade é a específica existência da norma, que precisa ser distinguida da existência de fatos naturais, e especialmente da existência dos fatos pelos quais ela é produzida.

Quanto ao cumprimento, violação e aplicação de uma norma, dispõe o autor: uma norma que impõe uma certa conduta pode ser cumprida ou violada. Pois uma norma pode não somente ser cumprida (ou não cumprida, violada), como também aplicada. Aplica-se uma norma jurídica quando a sanção prescrita é dirigida contra a conduta contrária à norma.

Do efetivo cumprimento da norma – ou de seu não cumprimento com a conseqüente aplicação – disto deriva sua eficácia. Para ser existente - para valer - a norma tem de ser estabelecida por um ato de vontade. Nenhuma norma sem um ato de vontade que a estabeleça ou - como na maioria das vezes se formula esta proposição fundamental: nenhum imperativo sem um mandante, nenhuma ordem sem um ordenador.

Uma norma posta na realidade do ser por um realizante ato de vontade é uma norma positiva. Do ponto de vista de um positivismo moral ou jurídico interessam como objeto do conhecimento apenas normas positivas fixadas, ou seja, estabelecidas por atos de vontade e, precisamente, por atos de vontade humanos.

A norma pode ter um caráter individual ou geral. Uma norma tem o caráter individual se uma conduta única é individualmente obrigada; por exemplo, a decisão judicial de que o ladrão X deve ser posto na cadeia por um ano. Por outro lado, uma norma tem o caráter geral se uma certa conduta universalmente é posta como devida, por exemplo, a norma de que todos os ladrões devem ser condenados à prisão. O caráter individual ou geral da norma não depende de se a norma é dirigida a um ser humano individualmente determinado ou a várias pessoas individualmente certas ou a mesma categoria de homens, ou seja, a uma maioria não individualmente, mas apenas de certas pessoas de modo geral.

Para Silva (2005, p. 91), as normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem.

Reale (apud FRIEDE, 2004), procurou demonstrar que o Direito é uma realidade tridimensional, compreendida através da soma de três fatores básicos: fato + valor + norma, associados, não por meio de uma forma simplesmente abstrata, mas num contexto essencialmente dialético, compreendido pela própria dinâmica do mundo real. Para ele os três elementos dimensionais do Direito estão sempre presentes na substância do jurídico, ao mesmo tempo em que são inseparáveis da realidade dinâmica da essência do próprio direito, formando o contexto do denominado tridimensionalismo “concreto”, que virtualmente se opõe ao tridimensionalismo “abstrato” que o antecedeu.

Segundo Reale, há um mundo do *ser* que aprecia a realidade social como ela de fato é; há um quadro de idéias e valores; e, finalmente, um modelo de sociedade desejado (mundo do *dever ser*).

2.2 Capítulo II Métodos e Princípios de Interpretação Constitucional

2.2.1 Interpretação Constitucional

Para Barroso (2003), a hermenêutica jurídica é um domínio teórico, especulativo, cujo objeto é a formulação, o estudo e a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito. A interpretação, segundo ele, é a atividade prática de revelar o conteúdo, o significado e o alcance de uma norma, tendo por finalidade fazê-la incidir em um caso concreto. A aplicação de uma norma jurídica é o momento final do processo interpretativo, sua concretização, pela efetiva incidência do preceito sobre a realidade de fato.

Coelho (2003), entende que o tema: interpretação constitucional, sempre suscitou as mais variadas controvérsias doutrinárias, tendo provocado discussões que vão desde as questões pertinentes à especificidade dessa interpretação em face da hermenêutica jurídica geral, até as polêmicas sobre o caráter acentuadamente “político” com que é interpretada e aplicada a Constituição.

Para esse mestre, no que se refere à especificidade da interpretação, independentemente do seu reconhecimento por renomados juristas, qualquer discussão a respeito deve partir do fato de que as normas constitucionais são espécies do gênero norma jurídica, abstração feita do chamado caráter iniciante, autônomo e incondicionado das leis fundamentais.

Para ele, ainda que se admitam diferenças entre os preceitos constitucionais e as outras normas que integram o ordenamento jurídico, o reconhecimento dessas notas distintivas não pode chegar ao ponto de situar esses preceitos fora ou acima do sistema a que pertencem, até porque todo ordenamento jurídico tem na Constituição o seu ponto de partida e o seu fundamento de validade. Conclui o autor que as normas constitucionais, portanto, são normas jurídicas, com todas as conseqüências teóricas e práticas resultantes dessa qualificação.

Ainda segundo ele, não se pode fugir à constatação de que a constituição, embora seja uma lei, pelo menos em sua parte dogmática possui estrutura normativo-material que a distingue das normas infraconstitucionais em geral. Sob esse aspecto, lei e Constituição apresentam diferenças significativas, de que decorrem distinções, também expressivas, em sua interpretação e aplicação.

Em quanto a lei ostenta um grau relativamente alto de determinação material e de precisão de sentido, podendo, por isso, ser diretamente aplicável, a Constituição – pela sua

natureza, estrutura e finalidade – apresenta-se como um sistema aberto de regras e princípios que necessitam da mediação de legisladores e juízes para lograrem efetividade.

Para Barroso (2003), Toda norma jurídica, e *ipso facto*, toda norma constitucional, precisa ser interpretada. O objeto da interpretação constitucional é a determinação dos significados das normas que integram a Constituição formal e material do Estado. Essa interpretação pode assumir duas modalidades: a) a da aplicação direta da norma constitucional, para reger uma situação jurídica: a aposentadoria de um funcionário, o reconhecimento de uma imunidade tributária etc; ou b) de uma operação de controle de inconstitucionalidade, em que se verifica a compatibilidade de uma norma infraconstitucional com a Constituição.

Esclarece o autor, no primeiro caso (aplicação direta da norma constitucional), a norma incide como qualquer outra e, se for instituidora de um direito subjetivo, ensejará a tutela judicial, caso não seja cumprida espontaneamente. No segundo caso – controle de inconstitucionalidade, a norma não vai reger qualquer situação individual, não vai ser aplicada a qualquer caso concreto, funcionará como mero paradigma em face do qual se vai aferir a validade formal ou material de uma lei inferior.

Ainda segundo esse mesmo autor, embora a Constituição seja uma lei e como tal deva ser interpretada, deve ela merecer uma apreciação destacada dentro do sistema, vez que há um conjunto de peculiaridades que a singulariza. Entre elas, a superioridade hierárquica, a natureza da linguagem, o conteúdo específico e o caráter político.

A superioridade jurídica, a superlegalidade, a supremacia da Constituição é a nota mais essencial do processo de interpretação da Constituição. É ela que confere à Lei Maior o caráter paradigmático e subordinante de todo o ordenamento, de forma tal que nenhum ato jurídico possa subsistir validamente no âmbito do Estado se contravier seu sentido.

A natureza da linguagem constitucional, própria à veiculação de normas principiológicas e esquemáticas, faz com que estas apresentem maior abertura, maior grau de abstração e, conseqüentemente, menor densidade jurídica.

Para BARROSO, por mais técnica e apegada ao direito que possa e deva ser a jurisdição constitucional, já mais se libertará de uma dimensão política.

Aliás, nesse mesmo sentido, entende Cappelletti (1984 apud BARROSO, 2003), ao afirmar:

“O controle judicial de constitucionalidade das leis sempre é destinado, por sua própria natureza, a ter também uma coloração ‘política’ mais ou menos evidente, mais ou menos acentuada, vale dizer, a comportar uma ativa e criativa intervenção das Cortes investidas daquela função de controle, na dialética das forças políticas do Estado”.

Como se depreende, não se é possível neutralizar a interferência de fatores políticos na interpretação constitucional, contudo, a despeito do caráter político, a interpretação da Constituição é uma tarefa jurídica e não política.

Como lembra Barroso (2003), “Contra o direito o juiz não deve decidir jamais. Em caso de conflito entre direito e a política, o juiz está vinculado ao direito”.

2.2.2 Métodos de Interpretação Constitucional

A par de toda discussão doutrinária existente acerca do tema, vamos considerar no presente trabalho, como é aceito por muitos estudiosos, que a interpretação constitucional se situa no âmbito da interpretação jurídica em geral.

Assim, passaremos a discorrer sobre tais métodos e princípios consoante o disposto por Luís Roberto Barroso, in *Interpretação e Aplicação da Constituição*, Saraiva, São Paulo, 2003, mas que, em si, traz os mesmos conhecimentos – embora em outra roupagem, dos ensinamentos de Maria Helena Diniz, in *Conflito de Normas*, Saraiva, São Paulo, 2005; Inocêncio Mártires Coelho, in *Interpretação Constitucional*, Fabris, porto Alegre, 2003; Reis Fried, in *Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica*, Forense, Rio de Janeiro, 2004, entre outros.

a) Subjetivismo e Objetivismo

O subjetivismo na realidade se contrapõe ao objetivismo. Enquanto este se fia na revelação da mens legis (o espírito da lei, o fim social a que ela visa), aquele busca a identificar a mens legislatoris (a intenção do legislador). Ou seja, por meio desses instrumentos cuida-se de saber se deve prevalecer na interpretação a vontade do legislador histórico ou a vontade objetiva e autônoma da lei. Já há uma pacificação da doutrina pela linha objetiva, por entender que, uma vez posta em vigor, a lei se desprende do complexo de pensamentos e tendências que animaram seus autores. Não significa, no entanto que a vontade subjetiva do legislador de ocasião seja inteiramente indiferente, ela apenas não é determinante e deve concorrer com outros fatores relevantes.

b) Interpretação Constitucional Legislativa, Administrativa, Judicial, Doutrinária e Autêntica

Nos dizeres de BARROSO, a interpretação constitucional se situa no âmbito da interpretação jurídica em geral e, portanto, sujeita-se às categorias em que tradicionalmente se classifica a interpretação.

Segundo esse autor, a interpretação em geral e, por conseqüência, a interpretação constitucional, pode ser classificada quanto à sua origem: em legislativa, administrativa e judicial. Alguns autores acrescentam, ainda, a interpretação doutrinária e a autêntica; quanto aos resultados ou à extensão: em declaratória, extensiva ou restritiva; e quanto aos métodos ou elementos de interpretação: em gramatical, histórica, sistemática e teleológica.

Para ele, a Interpretação Constitucional é exercida pelos órgãos dos três poderes estatais e pelos três níveis de governo, a fim de que possam, em primeiro plano, delimitar sua própria esfera de competência, além da necessidade de cada um deles determinar o conteúdo de normas constitucionais no desempenho de suas atividades.

b.1) Interpretação Constitucional Legislativa

A interpretação constitucional legislativa se impõe em diversas situações, dentre as principais, a que se realiza para a própria estruturação do Poder Legislativo, de seus órgãos e comissões; a que se realiza na observância do processo legislativo; e na apreciação de vetos do chefe do Poder Executivo, fundados em motivo de inconstitucionalidade.

b.2) Interpretação Constitucional Administrativa

A Interpretação constitucional administrativa é exercida pelo Poder Executivo, principalmente, para pautar sua própria conduta. Como ressalta o autor, deve o Executivo reverenciar os princípios constitucionais da Administração Pública e conter-se dentro dos limites genéricos que lhe são impostos. É igualmente importante a interpretação pelos órgãos do Executivo para que possam dar cumprimento aos atos normativos e aos atos de individualização de situações jurídicas na conformidade da Constituição, além de sua relevância na elaboração das políticas governamentais que devem, necessariamente, apontar para os fins colimados pela Constituição.

b.3) Interpretação Constitucional Judicial

A interpretação constitucional judicial, no Brasil e nos países que admitem a revisão judicial, se dá pela aplicação direta de um preceptivo constitucional ou pela verificação da compatibilidade de uma norma em face da Constituição. A interpretação pelo Judiciário é final e vinculante para os outros Poderes.

b.4) Interpretação Doutrinária

A interpretação doutrinária, conforme BARROSO, não se dirige, diretamente, à aplicação das normas constitucionais, contudo servem de subsídios para os órgãos que estão encarregados de realizá-la.

b.5) Interpretação Autêntica

Sem adentrar na controvérsia existente acerca da interpretação autêntica, busca esse instituto o entendimento que emana do próprio órgão que elaborou o ato cujo sentido e alcance declara. Pela interpretação autêntica se edita uma norma interpretativa de outra preexistente. A maior parte da doutrina admite a interpretação constitucional autêntica, desde que seja feita pelo órgão competente para a reforma constitucional.

c) Interpretação Declarativa, Restritiva e Extensiva

Story (1905 apud BARROSO, 2003), ressalta que as palavras de uma Constituição devem ser tomadas em sua acepção natural e óbvia, evitando-se o indevido alargamento ou restrição de seu significado. Contudo, nenhuma norma oferece fronteiras tão nítidas que eliminem a dificuldade de determinar se, na espécie, deve-se passar além ou ficar aquém do que as palavras parecem indicar. Quando houver congruência plena entre as palavras da norma e o sentido que lhes é atribuído pela razão, quando coincidirem o elemento gramatical e o elemento lógico, a interpretação será declarativa.

Entretanto, havendo incongruência entre a interpretação lógica e a gramatical, caberá ao intérprete operar uma retificação do sentido verbal na conformidade e na medida do sentido lógico. A imperfeição lingüística, como expõe Ferrara (1987 apud BARROSO, 2003), pode se manifestar de duas formas: ou o legislador disse mais do que queria dizer, ou disse menos, quando queria dizer mais. No primeiro caso, impõe-se uma interpretação restritiva ou estrita, onde a expressão literal da norma precisa ser limitada para exprimir seu verdadeiro sentido. No segundo, será necessária uma interpretação extensiva, com o alargamento do sentido da lei, pois essa interpretação ultrapassa a expressão literal da norma.

Ainda segundo Barroso (2003), a doutrina tem procurado catalogar as hipóteses de interpretação restritiva e extensiva. Nesse sentido, há um certo consenso de que se interpretam restritivamente as normas que instituem as regras gerais, as que estabelecem benefícios, as punitivas em geral e as de natureza fiscal. Comportam interpretação extensiva as normas que asseguram direito, estabelecem garantias e fixam prazos.

d) Métodos de Interpretação Gramatical, Histórica, Sistemática e Teleológica.

Como demonstra BARROSO, nenhum método pode ser absolutizado, a interpretação se faz a partir do texto da norma (interpretação gramatical), de sua conexão (interpretação sistemática), de sua finalidade (interpretação teleológica) e de seu processo de criação (interpretação histórica).

d.1) Interpretação Gramatical

Toda interpretação jurídica deve partir do texto da norma, da revelação do conteúdo semântico das palavras. Pela interpretação gramatical, se cuida de atribuir significados aos enunciados lingüísticos do texto constitucional. Como ensina Karl Larenz, citado por BARROSO, a interpretação gramatical consiste na compreensão do sentido possível das palavras, servindo esse sentido como limite da própria interpretação.

d.2) Interpretação Histórica

A interpretação histórica consiste na busca do sentido da lei através dos precedentes legislativos, dos trabalhos preparatórios e da *occasio legis* (ocasião da lei).

d.3) Interpretação Sistemática

Segundo o método de interpretação sistemática, uma norma constitucional, vista isoladamente, pode fazer pouco sentido ou mesmo estar em contradição com outra. Não é possível compreender integralmente alguma coisa sem entender suas partes, assim como não é possível entender as partes de alguma coisa sem a compreensão do todo. A visão estrutural, a perspectiva de todo o sistema é vital.

O método sistemático compreende o direito como um organismo jurídico, como um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente e não como um aglomerado aleatório de dispositivos legais. A interpretação sistemática é fruto da idéia de unidade do ordenamento jurídico.

d.4) Interpretação Teleológica

Segundo o método teleológico, as normas devem ser aplicadas atendendo, fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade. Esse método interpretativo procura revelar o fim da norma, o valor ou bem jurídico visado pelo ordenamento com a edição de dado preceito.

e) Interpretação Constitucional Evolutiva.

Como exposto acima, a concepção objetiva da interpretação é a que prevalece na moderna doutrina. Por ela deve-se buscar não a vontade do legislador histórico (*mens legislatoris*), mas a vontade autônoma que emana da lei. O mais relevante não é o *occasio legis*, a conjuntura em que é editada a norma, mas a *ratio legis*, o fundamento racional que a acompanha ao longo de toda a sua vigência. Este é o fundamento da chamada interpretação evolutiva.

A interpretação evolutiva é um processo informal de reforma do texto da Constituição. Consiste ela na atribuição de novos conteúdos à norma constitucional, sem modificação do seu teor literal, em razão de mudanças históricas ou de fatores políticos e sociais que não estavam presentes na mente dos constituintes.

2.2.3 Princípios de Interpretação Constitucional

Como nos ensina Barroso (2003), os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui. São o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. A atividade de interpretação da Constituição, portanto, deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie.

Mello (1986, apud BARROSO, 2003), escreveu:

Princípio é por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico....

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de

ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais....

Os princípios constitucionais como ensina Barroso (2003, p.155- 160), podem ser divididos em princípios fundamentais, princípios gerais e princípios setoriais ou especiais.

Os princípios fundamentais são aqueles que contêm as decisões políticas estruturais do Estado. São tipicamente os fundamentos da organização política do Estado. Neles se substancia a opção política entre Estado unitário e federação, república ou monarquia, presidencialismo ou parlamentarismo, regime democrático etc.

Os princípios fundamentais constituem o núcleo imodificável do sistema, servindo como limite às mutações constitucionais. Sua superação exige um novo momento constituinte originário. Esses princípios são dotados de natural força de expansão, comportando desdobramentos em outros princípios e em ampla integração infraconstitucional.

Embora não integrem o núcleo da decisão política formadora do Estado, os princípios constitucionais gerais são importantes especificações dos princípios fundamentais. Têm eles menor grau de abstração e ensejam, em muitos casos, a tutela imediata das situações jurídicas que contemplam. Os princípios gerais se aproximam daqueles princípios definidores de direitos, a exemplo do princípio da legalidade, da isonomia, do juiz natural, entre outros. Se irradiam por toda a ordem jurídica, como desdobramento dos princípios fundamentais.

Os princípios setoriais ou especiais por sua vez, são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título da Constituição. Eles se irradiam limitadamente, mas no seu âmbito de atuação são supremos. Vezes há que são meros detalhamentos dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da legalidade penal. Outras, são autônomos, como o princípio da anterioridade em matéria tributária ou o do concurso público em matéria de administração pública.

Levando em consideração a classificação supra e cotejando-a com a Carta Magna atual, podemos perceber que o Estado brasileiro fez uma série de opções ao elaborar a sua Norma Maior. De início, só para ficarmos no art. 1º, adotou-se o princípio republicano, o princípio federativo e o princípio do estado democrático de direito (princípios fundamentais).

Dentre os princípios gerais mais importantes, podemos destacar os princípios da legalidade e da isonomia, insculpidos no art. 5º, e o **princípio da autonomia estadual e municipal**, previstos no art. 18, todos da Constituição Federal.

Já, no âmbito dos princípios setoriais ou exaustivos, podemos destacar o princípio da legalidade tributária.

Coelho (2003), destaca a importância de vários princípios que, no seu entender, servem como regras para nortear a interpretação constitucional, são eles:

a) o princípio da unidade da constituição, que consiste no entendimento de que as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição;

b) o princípio da concordância prática ou da harmonização, intimamente ligado ao princípio da unidade da constituição, consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum;

c) o princípio da correção funcional, que tem por finalidade orientar os intérpretes da constituição no sentido de que, instituindo a norma fundamental um sistema coerente e previamente ponderado de repartição de competências, não podem seus aplicadores chegar a resultados que perturbem o esquema organizatório-funcional nela estabelecido, como é o caso da separação dos poderes, cuja observância é consubstancial à própria idéia de Estado de Direito;

d) o princípio da eficácia integradora orienta o aplicador da constituição no sentido de que, ao construir soluções para problemas jurídico-constitucionais, procure dar preferência àqueles critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração social e a unidade política, porque além de criar uma certa ordem jurídica, toda constituição necessita produzir e manter a coesão sócio-política, enquanto pré-requisito ou condição de possibilidade de qualquer sistema jurídico;

e) o princípio da força normativa da constituição busca, na solução dos problemas jurídicos-constitucionais, que os aplicadores da constituição procurem dar preferência àqueles pontos de vista que, ajustando historicamente o sentido das suas normas, lhes confirmam maior eficácia;

f) o princípio da máxima efetividade, estreitamente vinculado ao princípio da força normativa da constituição, orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, mas sem alterar o seu conteúdo;

g) o princípio da interpretação conforme a constituição consubstancia essencialmente uma diretriz de prudência política ou de política constitucional, além de reforçar outros cânones interpretativos, como o princípio da unidade da constituição e o da correção funcional. Busca, pois, esse princípio que os aplicadores da constituição, em face de normas infraconstitucionais de múltiplos significados, escolham o sentido que as torne constitucionais e não aquele que resulte na sua declaração de inconstitucionalidade;

h) o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, em essência, consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das idéias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.

Kelsen (1981 apud DINIZ, 2005), ensina que para haver conflito normativo as duas normas devem ser válidas, pois se uma delas não o for não haverá qualquer antinomia, já que uma das normas não existiria juridicamente e assim, jamais se poderá afirmar que apenas uma é válida.

Para Diniz (2005), dada a importância de se aferir a antinomia entre duas normas, a ordem jurídica prevê uma série de critérios para a solução de tais conflitos, que são:

a) o hierárquico (“*lex superior derogat legi inferiori*”), que é baseado na superioridade de uma fonte de produção jurídica sobre a outra. Ou seja, esse princípio quer dizer que em um conflito entre normas de diferentes níveis, a de nível mais alto, qualquer que seja a ordem cronológica, terá preferência em relação à de nível mais baixo. Assim, por exemplo, a Constituição prevalece sobre uma lei. Daí falar-se em inconstitucionalidade da lei ou de ilegitimidade de atos normativos diversos da lei, por a contrariarem;

b) o cronológico (“*lex posterior derogat legi priori*”), significa que de duas normas do mesmo nível ou escalão, a última prevalece sobre a anterior;

c) o de especialidade (“*lex specialis derogat lex generali*”), que visa a consideração da matéria normada, como o recurso aos meios interpretativos. Uma norma é especial se possui em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se assim o *bis in idem*, pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também esteja previsto na geral.

2.3 Capítulo III Exame do Art. 11 da LRF

2.3.1 O Caráter e o Fim da LRF

A lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal; estabelece o regime de gestão fiscal responsável e dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas. A base constitucional que dá sustentação à LRF, portanto, é o Capítulo II, do título VI da Constituição Federal, que trata da autorização do estabelecimento de normas gerais sobre finanças públicas em nível de legislação infraconstitucional.

A LRF aplica-se a todos os entes da Federação e aos seus respectivos Poderes, alcançando não só a Administração direta, como também as autarquias, fundações públicas e as empresas estatais que dependem de recursos de seus respectivos tesouros para funcionamento, ditas empresas estatais dependentes.

O objetivo querido pelos idealizadores da LRF era a redução drástica e veloz do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

No dizer de Aguiar (2004), “o principal objetivo da LRF é a criação de um clima econômico sustentável para o nosso padrão monetário”.

Prossegue o autor afirmando que, para se atingir essa finalidade, a LRF adotou, por um lado, uma série de medidas moralizadoras para a realização das despesas públicas, no sentido de alcançar o equilíbrio das contas públicas, com o objetivo de extinguir os déficits públicos, maiores geradores das dívidas públicas, que deixam os entes federativos quase em estado de insolvência. Por outro lado, impõe a LRF, medidas destinadas a fomentar ou aumentar a Receita Pública, **obrigando** que todos os entes federativos instituem, no âmbito de suas respectivas administrações, todos os tributos que a Constituição Federal lhes tenha conferido competência tributária, **exigindo-lhes** a previsão orçamentária e sua efetiva cobrança, **sob pena** de o ente federativo deixar de receber os recursos financeiros originados das transferências voluntárias.(AGUIAR, 2004, p. 21).[grifos nosso].

Nascimento (2001), in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao comentar os artigos 1º ao 17 da LRF, aduz que a ementa dessa lei, versa sobre normas de finanças públicas, tendo como alvo primordial a austeridade nas contas das três esferas de governo. Busca coibir a malversação de recursos estatais, delineando regra de planejamento, caracterizada pela atividade financeira, orçamentária e creditícia, com a formulação de

instrumentos de controle do endividamento público e das despesas públicas, particularmente das despesas públicas de caráter continuado, assim como a implementação de política fiscal, calcados em estratégias e metas previamente definidas.

Para esse autor, a LRF tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

O parágrafo 1º do art. 1º da LRF, por sua vez, nos informa que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar.

Não obstante o caráter e a finalidade da LRF, como demonstrado acima, foi essa lei alvo de uma série de ações diretas de inconstitucionalidade – ADIn, impetradas perante o Supremo Tribunal Federal - STF, por Partidos Políticos de oposição (ADIn 2.238-DF), pela associação do Tribunais de Contas (ADIn 2.324 e 2.256-DF), pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ADIn 2.241-DF), pela Associação Nacional do Ministério Público (ADIn 2.261-DF) e pelo Governador do Estado de Minas Gerais (ADIn 2.250-DF).

Na sua maioria, as ações diretas de inconstitucionalidade, impetradas contra a LRF, atacavam como mais vigor o artigo 20 desse diploma legal, que estabelece limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, considerado um dos mais polêmicos, em face ao art. 169 da Constituição Federal. Indeferiu o Supremo Tribunal Federal, todavia, numa decisão apertada de seis votos contra cinco, o pedido de cautelar.

Foi a ADInº 2.238-DF, no entanto, impetrada pelo Partido Comunista do Brasil - PC do B, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, que suscitou, em julho de 2000, a inconstitucionalidade de vários artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dentre eles, o artigo 11 e seu parágrafo único. Naquela oportunidade, o STF, por unanimidade, indeferiu a liminar relativamente ao artigo 11 e o seu parágrafo único. Contudo, a ADI nº 2.238-DF continua em tramitação naquela Corte

Suprema, não tendo se firmado, ainda, nenhum entendimento acerca dos dispositivos atacados.

2.3.2 O Art. 11 e seu sentido no contexto da LRF

De início, cumpre-nos esclarecer que a LRF, em particular, vem atender à prescrição do artigo 163 da CF de 1988, que exige lei complementar para tratar das matérias ali apontadas, entre elas, finanças públicas.

A LRF não substitui nem revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A LRF, na verdade, visa ao estabelecimento de normas de finanças públicas para a gestão fiscal, enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos.

Como nos ensina Nascimento (2001), dentro da órbita federativa, compete à União editar normas gerais sobre finanças públicas, como determina o artigo 24, parágrafo 1º da CF, que prevê: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Ressalta esse mestre que, tal desiderato será atingido mediante a utilização de lei complementar (art. 163 da CF de 1988), em face da necessidade de uniformização de procedimento a ser observado pelas três esferas de governo e de expressa determinação normativa como se viu.

Rege-se, pois, a competência legislativa pelo texto constitucional, escorado ao largo dos seus parágrafos, nos quais são fixados os limites normativos em que cada ente federativo deve circunscrever-se no campo de atuação. Nessa seara, verifica-se que a competência concorrente da União fica adstrita à edição de normas gerais sobre finanças públicas.

Neto (1988 apud NASCIMENTO, 2001), ensina que, no tocante ao aspecto conceitual, as normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura das suas 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.

A lei complementar, por sua vez, não tendo o condão de inovar a Carta Suprema, atua como regra de integração entre os princípios constitucionais e a legislação

ordinária. Sua função, segundo Nascimento (2001), é estabelecer a uniformização do sistema de finanças públicas, que reúne as três esferas tributantes da Federação, compreendendo a União, os Estados-Membros e os Municípios, atuando como instrumento normativo de complementariedade.

Para Silva (1982 apud NASCIMENTO, 2001):

Leis Complementares da Constituição são leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas a aprovação pela maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional.

Integram a ordem jurídica nacional numa escala imediatamente abaixo das normas constitucionais. Sendo inferiores à constituição, sua validade afere-se segundo o princípio da compatibilidade vertical. Por isso, estão sujeitas ao controle de constitucionalidade como outra lei qualquer.

Amparados nesses enunciados é que se pode depreender que a LRF cumpre os desígnios constitucionais, na medida em que, harmonizando o universo de competência legislativa, empresta coerência ao sistema normativo das pessoas políticas responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Trata-se, pois, de uma lei federativa, cujo conteúdo material volta-se para a disciplina da Administração e da conseqüente responsabilização pelo seu descumprimento.

As finanças públicas por seu turno, nos dizeres de Nascimento (2001), podem ser definidas como as operações destinadas à obtenção, distribuição e aplicação dos recursos financeiros imprescindíveis à consecução das metas perseguidas pelo Estado na satisfação das necessidades coletivas. Para cumprir esse intento, são usados os meios e os recursos colocados à disposição dos cofres públicos, a fim de que se cumpram os desígnios constitucionais cometidos a cada ente autônomo da Federação.

Assim, para atingir seus objetivos, o Estado necessita estruturar-se para, como em qualquer outra organização, possa ter efeitos patrimoniais e desenvolver atividades financeiras, arrecadando recursos para os dispêndios exigidos para sua existência e seu funcionamento, e tendo acesso a instrumentos de crédito, além de adequar receitas e despesas através de mecanismos sistemáticos de planejamento orçamentário.

Como já evidenciamos, a LRF nasceu formalmente amparada pelo Capítulo II, do Título VI da Constituição Federal, segundo prevê os artigos 163, 165, § 9º, e 169. O exercício da competência prevista nesses dispositivos, se dá por meio de lei complementar federal. Cabe à União, assim, a edição de normas gerais sobre finanças públicas e Direito Financeiro em geral. Convive a LRF, no mesmo nível hierárquico que a Lei nº 4.320/64,

norma geral de direito financeiro, recepcionada pela CF de 1988 e ainda em vigor em todos os seus dispositivos que não colidem como o texto constitucional.

Evidentemente, como nos ensina Derzi (2001, p. 255), “as normas gerais apenas desempenham papel relevante se a modalidade de Estado for federal. Na verdade, pressupõem o federalismo como forma de Estado, pois somente nele convivem ordens jurídicas distintas, que tais normas gerais visam a direcionar e harmonizar”.

É essencial à estrutura federal de Estado, prossegue a autora, a repartição de competência, de modo que cada ordem jurídica parcial, que somente vale dentro do âmbito territorial de cada ente descentralizado, possa nascer de Poder Legislativo próprio daquele ente estatal descentralizado.

Kelsen (1958 apud DERZI, 2001), descreve o fenômeno por ele denominado: descentralização jurídica, no sentido dinâmico, como sendo:

a ordem jurídica, válida somente para uma comunidade parcial, é criada por órgão eleito simplesmente pelos membros dessa comunidade parcial (...) as leis válidas para o território de um Estado-Membro unicamente podem ser expedidas pelo legislativo local eleito pelos cidadãos desse Estado-Membro.

Portanto, é da essência do Estado federal a distribuição de competência entre os entes estatais que o compõem. Ao lado da competência privativa da União, a Constituição de 1988 concedeu autonomia formal e material à competência concorrente.

Para Horta (1995 apud DERZI, 2001),

Autonomia Formal, sob o aspecto de nova modalidade introduzida na repartição de competências e, autonomia material, indicando os temas que poderão constituir objeto da legislação concorrente. Enriqueceu a autonomia formal, dispondo que a competência da União consistirá no estabelecimento de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, e a competência dos Estados se exercerá no domínio da legislação suplementar (art. 24, §§ 1º e 2º). A lei de normas gerais deve ser um quadro, uma moldura legislativa. A lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante o preenchimento dos claros deixados pela de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais.

Ressalta Derzi (2001), que é preciso observar que a competência da União para legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro, inclusive orçamentário e crédito público, disciplinada no art. 24 da Constituição, somente se materializa por meio da produção de normas gerais, as quais não podem suprimir, estancar ou substituir o exercício da competência legislativa própria de Estados e Municípios. Ou seja, as normas gerais não suprem, nem suprimem a necessidade de lei própria da pessoa competente (federal, estadual ou municipal)

para instituir e regular-lhe o orçamento, autorizar a contratação de operação de crédito ou instituir tributo. Conclui a autora: “A lei complementar de normas gerais não substitui o exercício da competência própria de cada ente político da Federação”.

Para Baleeiro (1977 apud DERZI, 2001), “a norma geral não decreta tributo, nem lhe fixa alíquota. Isso cabe exclusivamente à lei ordinária da pessoa de Direito Público competente para instituí-lo”.

Do exposto, faz-nos perceber que em Estado Federal como o Brasil, que ainda possui uma terceira esfera de poder, tornando-o peculiar, há a necessidade da existência de um instrumental jurídico coerente que sirva para dirimir conflitos de competência entre as pessoas estatais legiferantes e para facilitar a reforma de estruturas e instituições conducentes à produção eficiente e à justa distribuição da renda nacional.

O Estudo das normas gerais envolve, portanto, não só a questão de sua função e natureza, como também seus limites. Nos Estados federativos, as normas gerais versam sobre matéria que, originalmente, é de competência também de Estados-Membros e Municípios, padronizando a normatividade do conteúdo a ser desenvolvido pela legislação ordinária desses entes estatais e da própria União e tornando de suma relevância a difícil tarefa de traçar-lhes os lindes. Têm as normas gerais a natureza de regras quase-constucionais, pois são hierarquicamente inferiores à constituição (DERZI, 2001, p. 257/258).

Entretanto, prossegue Misabel Abreu Machado Derzi (2001), “ao traçarem rumos à legislação das pessoas estatais, quer sejam veiculadas por leis complementares da União, quer por meio de resoluções do Senado Federal, erigem-se em posição de superioridade às demais leis ordinárias federais, estaduais ou municipais. Configuram, assim, manifestação de um federalismo integrativo ou de equilíbrio, no qual há uma ordem jurídica especial, “composta dessa quarta espécie normativa, nem federal, estadual ou municipal, mas acima de todo o ordenamento dessas ordens jurídicas parciais e hierarquicamente inferior tão-somente à Constituição Federal”.

Nesse campo, emerge o importante papel das normas gerais de Direito Financeiro. Na constituição em vigor, o veículo dessas normas, bem como do Direito Tributário, são as leis complementares da União e as resoluções do Senado Federal (arts. 52, 146, 161, 163, 165, § 9º, e 169). Há, pois, no Estado Federal brasileiro, pessoas distintas que legislam sobre a mesma matéria, tais como tributos, arrecadação, operações de crédito, dívida pública, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, controle e fiscalização da gestão financeira e orçamentária. Assim, a Constituição Federal prevê a edição de normas gerais que obrigam as diferentes esferas legiferantes, permitindo, assim, ao traçarem diretrizes

comuns, não só o controle mais eficiente das finanças públicas como também o planejamento global para a otimização e racionalização da arrecadação tributária e dos atos financeiros estatais.

Ainda fazendo considerações sobre as normas gerais, Ataliba *at all* (1985 apud DERZI, 2001), evidencia que esses autores ao trabalhar o conceito de normas gerais, aplicando-o especialmente ao Direito Tributário, preocuparam-se em fixar-lhe os limites, realçando-lhe o caráter excepcional como competência restritiva da União, a qual não pode sufocar, amesquinhar, reduzir ou anular o exercício do Poder Legislativo de Estados-Membros e Municípios, enfim, a autonomia inerente às pessoas estatais que compõem o Estado Federal.

Em um Estado Federal a isonomia entre as ordens jurídicas parciais (central, estadual e municipal), é corolário lógico e necessário da descentralização dinâmica. Se os tributos, os orçamentos e os contratos obrigacionais de competência dos Estados nascem de fonte jurídica própria estadual, se aqueles, atribuídos aos Municípios pela Constituição, somente surge do Poder Legislativo municipal, órgão estatal eleito pelos munícipes, não pode haver hierarquia ou relação de supra-ordenação de um poder parcial sobre o outro. Caso houvesse, a descentralização dinâmica, característica essencial do federalismo, estaria prejudicada.

Há, assim, como ensina Derzi (2001), a subordinação das três ordens parciais a uma ordem jurídica total, ou nacional, que corresponde à parcela de poder não partilhada entre as distintas esferas estatais, e de qual são expressão mais evidente as normas constitucionais e as normas gerais de Direito Financeiro e Tributário.

Em conseqüência, as normas gerais jamais substituem o exercício da competência legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria financeira e tributária, de tal sorte que, havendo omissão do legislador ordinário estadual ou municipal, não poderá a União, mesmo editando lei complementar, regular o orçamento de alheia competência, nem criar débito ou determinar a contratação de operações de crédito para valer no território daquela pessoa que renunciou à faculdade de legislar atribuída na Carta Magna.

Como prevê a Constituição Federal, mesmo na inexistência de lei complementar da União que previna conflitos de competência, regulamente as limitações ao poder de tributar, ou defina os tributos, suas espécies, os fatos geradores e as bases de cálculo dos impostos, conforme discriminados na CF (art. 146, I, II e III), mesmo na inexistência de lei complementar da União de normas gerais sobre Direito Financeiro, orçamentos, crédito

público, limites de gastos com pessoal etc, nem mesmo por isso ficará bloqueado o exercício da competência legislativa de cada ente político da Federação, competência resultante das normas atributivas de poder dos artigos 145, 148, 149, 153, 155, 156 e 165 a 169.

Acrescenta, ainda, Derzi (2001), que a isonomia dos entes políticos – em que se baseia a Federação, não é conciliável com a norma de competência derivada de outro ente político, tampouco como norma dependente da edição de lei complementar federal. Por essa razão, dispõe o art. 24, § 3º, que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. O § 4º do mesmo artigo, por sua vez, informa que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária.

Assim, prossegue a autora, as normas gerais não suprimem, nem reduzem ou substituem o exercício da competência legislativa por cada pessoa política, que regulará a administração de suas finanças, arrecadação, gestão, despesa, fiscalização e controle, por meio da edição de lei própria, único ato normativo estatal apto a, eficaz e validamente, colocar em vigor a ordem jurídica parcial dentro do respectivo âmbito de validade. Se a existência de norma geral não supre o exercício da competência legislativa do ente estatal, tampouco a sua ausência poderá paralisar o exercício da competência legislativa estadual ou municipal. As normas gerais são, portanto, normas quadro, normas que traçam as diretrizes sobre como devem ser feitas as normas parciais de cada ente político.

Nesse contexto, claro está que a Lei de Responsabilidade Fiscal, veiculada por meio de lei complementar da União, estatui normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos entes parciais que compõem a Federação brasileira. Contudo, não pode a União, no exercício de sua competência para editar normas gerais, se imiscuir em atribuições conferidas pela Constituição aos demais entes da Federação.

O art. 11 da LRF, por sua vez, dispõe que: “Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. Em seu parágrafo único, prevê sanção ao ente federativo ao dispor que: “É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos”.

Com essa redação, busca o artigo 11 da LRF obrigar o agente público a cumprir, em toda sua plenitude, o mandato que lhe é conferido pela sociedade. Tenta-se, pois com esse artigo, evitar as atitudes fisiológicas, tão comuns, na política brasileira, assentadas na máxima religiosa que ganhou certa notoriedade, consistente ‘no é dando que se recebe’,

numa utilização deturpada e caricaturada do princípio consagrado pela crença popular (NASCIMENTO, 2001, p. 83).

Para Motta *et al.* (2000 apud NASCIMENTO, 2001), entendem que o texto do artigo 11 da LRF busca coibir as indevidas e demagógicas isenções de tributos que se verificam nas instâncias federativas: a exemplo, inexistência de IPTU Municipal.

Motta *et al.* (2000 apud NASCIMENTO, 2001), entendem, ainda, que a redação do artigo 11 da LRF enfatiza um princípio assente na doutrina do Direito Administrativo, que é a indisponibilidade do bem público: o Estado não pode abrir mão de suas prerrogativas, devendo exercer toda a extensão de sua competência tributária, incluindo a eficiência na arrecadação.

Para Lino (2000), o art. 11 da LRF, visa alterar uma postura mais ou menos generalizada nas municipalidades pequenas, que não dispõem de qualquer mecanismo arrecadador, de não instituírem os impostos de suas competências, vivendo, orçamentariamente, apenas dos recursos dos fundos de participação, tanto federal quanto estadual, e a isso se adequando.

Várias razões explicariam essa desídia, segundo esse autor: as dificuldades próprias e inerentes à instituição desses serviços, a falta de pessoal capacitado, a baixa renda das populações, a relação custo-benefício etc. Entretanto, há um aspecto bem marcante: no plano político o bom é gastar, especialmente com obras novas, sendo que arrecadar é antipático, tira votos. Mormente quando o agente arrecadador está fisicamente perto do contribuinte.

Ainda, para esse mesmo autor, o não implemento do art. 11 cria um tipo específico de apenação para o ente federado – a inação do agente político, vez que não poderá receber recursos de transferências voluntárias. Salienta ainda que, em muitos municípios, especialmente naqueles mais pobres, e durante pelo menos os primeiros exercícios de sua instituição, o produto arrecadado poderá ser – e certamente será – menor que a despesa incorrida com a “máquina arrecadadora”, comprometendo toda a eficiência e economicidade do sistema .

Não é outro, pois, conforme entendimento de vários estudiosos to tema, o sentido que o artigo 11 da LRF busca emprestar, como norma geral de direito financeiro, às normas complementares dos entes subnacionais, qual seja a de se fazer com que tais entes operem de maneira a buscar a gestão fiscal responsável de seu patrimônio, impedindo-se, assim, as atitudes fisiológicas, as indevidas e demagógicas isenções de tributos, a

indisponibilidade do bem público, a não instituição de impostos de sua competência e a desídia dos agentes públicos no trato da coisa pública.

Parece-nos, apenas, todavia, que muitos estudiosos do presente tema, passaram ao largo, não deram a devida importância, ou simplesmente ignoraram, algumas questões subjacentes contidas no artigo 11 da LRF, como por exemplo, a autonomia dos entes federativos, inclusive já demonstrado anteriormente, por ser elemento essencial e característico do Estado Federal.

Lembra, ainda Derzi (2001), que a repartição de competência entre a União e os Estados-Membros constitui o fulcro do Estado Federal e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um só tempo, aspectos unitário e federativo. É unitário, enquanto possui um único território que, embora dividido entre os Estados-Membros, está submetido ao poder da União no exercício da competência federal, e ainda uma só população, formando um único corpo nacional, enquanto regida pela constituição e legislação federais. É federativo (associativo), enquanto cabe aos Estados-Membros participar na formação da vontade dos órgãos federais.

Qualquer que seja a corrente doutrinária que se queira adotar, prossegue a autora, não podem restar dúvidas de que a Constituição Federal realmente assentou o federalismo na autonomia dos Estados-Membros. Coibindo qualquer redução dos Estados federados, quer por meio de lei infraconstitucional, quer por meio de interpretação, assim dispõe expressamente o art. 25, § 1º, da Constituição Federal: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

Da mesma forma, a mesma autonomia é cometida aos municípios, como também expõe expressamente o art. 30 da Constituição Federal.

Assim, as normas gerais de finanças públicas e de Direito Financeiro, como as contidas na LRF, em especial no artigo 11 desse diploma legal, limitam-se, entre outras, pela competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios e pela natureza da matéria financeira disciplinada, que não pode ser peculiar a um Estado ou a um Município, mas deve ser de competência comum e concomitante aos entes federativos, a duas espécies de pessoas, a todos os Estados-Membros ou a todos os Municípios.

Por fim, lembra Derzi (2001), dispõe a Constituição Federal, em seu art. 24, I, que a União, os Estados e o Distrito Federal legislam concorrentemente sobre Direito Financeiro, mas esclarece, nos §§ 1º e 2º, que, nesse campo, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados. Também aos Municípios compete suplementar a legislação federal e estadual, assim como instituir e

arrecadar tributos e aplicar suas rendas e prestar contas (art. 30). Portanto, o art. 163 da CF não estanca a competência dos Estados e Municípios para legislar sobre finanças públicas, dívida pública, operações de crédito, emissão e resgate da dívida pública, controle e fiscalização da execução financeira. Ao contrário, cada um desses entes políticos, mediante lei ordinária, aprova seus orçamentos, operações de crédito e empréstimos públicos.

O art. 163 da CF, portanto, prevê apenas a necessidade de a União editar normas gerais, por meio de lei complementar, para disciplinar princípios básicos a serem observados pelas leis ordinárias editadas nessa matéria pelos entes que compõem a Federação brasileira, dentro dos limites constitucionais que lhes são impostos de respeito à diferenciação e às autonomias locais e regionais.

2.2.3 Constitucionalidade do Art. 11 da LRF

Como já o dissemos, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal; estabelece o regime de gestão fiscal responsável e dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas. A base constitucional que dá sustentação à LRF, portanto, é o Capítulo II, do título VI da Constituição Federal, que trata da autorização do estabelecimento de normas gerais sobre finanças públicas em nível de legislação infraconstitucional.

Visa essa lei, que se aplica a todos os entes da Federação e aos seus respectivos Poderes, alcançando não só a Administração direta, como também as autarquias, fundações públicas e as empresas estatais que dependem de recursos de seus respectivos tesouros para seu funcionamento, impor uma política financeira que busca a responsabilidade na gestão fiscal e pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, tentando coibir, portanto a prática reticente dos gestores públicos de gastar mais dinheiro do que é arrecadado.

Embora os objetivos queridos pela LRF sejam de fácil constatação e de grande importância para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, não se pode admitir que o atingimento de seus objetivos se dê por meio da vulneração ou inobservância to texto constitucional que lhe dá supedâneo e fundamentação.

Para Abreu (2002), essa vulneração constitucional nega a própria segurança jurídica conferida pela Constituição Federal como corolário à adoção de um Estado democrático de Direito, uma vez que traz a LRF, dispositivo de flagrante inconstitucionalidade.

Como já demonstrado em parágrafos precedentes, a LRF é uma lei instituidora de normas gerais em matéria financeira, consoante os artigos 163 e 165, § 9º, da CF, veiculada por meio de Lei Complementar e que se aplica a todos os entes da federação. Noutra dizer, a LRF tem seu fundamento constitucional nos artigos supra, os quais prevêem a adoção de lei complementar para a regulamentação de matérias cuja aplicação deve se estender a todos os entes estatais e, por isso mesma, conhecidas como normas gerais.

A LRF não substitui nem revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A LRF, na verdade, visa ao estabelecimento de normas de finanças públicas para a gestão fiscal, enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos.

É de notar, no entanto, que ambas as normas, encontra suporte, inclusive, no art. 163 da CF, o qual explicita em seus incisos as matérias que a norma geral deverá versar por meio de lei complementar e que deverá ser direcionadas a todos os entes estatais. Essa lei complementar deverá tratar, segundo disposição constitucional, de finanças públicas, emissão e resgate da dívida pública, fiscalização financeira, dentre outras matérias.

Já, de acordo com o artigo 165, § 9º, cabe à lei complementar, dispor sobre exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, além de estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos.

Ambos os dispositivos, como se vê, traçam competências em matéria de Direito Financeiro, exigindo, em consonância com o art. 24, I e § 1º da CF, que preconiza competência concorrente dos entes federativos para a edição de normas legais sobre Direito Financeiro, cabendo à União o estabelecimento de normas gerais.

Tais normas, devem ser entendidas nos exatos termos aqui delineados. Ou seja, devem ser entendidas como um quadro, uma moldura legislativa. Tais normas não suprimem, nem reduzem ou substituem o exercício da competência legislativa por cada pessoa política, que regulará a administração de suas finanças, arrecadação, gestão, despesa, fiscalização e controle, por meio da edição de lei própria, único ato normativo estatal apto a, eficaz e validamente, colocar em vigor a ordem jurídica parcial dentro do respectivo âmbito de validade. Se a existência de norma geral não supre o exercício da competência legislativa do ente estatal, tampouco a sua ausência poderá paralisar o exercício da competência legislativa

estadual ou municipal. As normas gerais são, portanto, normas quadro, normas que traçam as diretrizes sobre como devem ser feitas as normas parciais de cada ente político.

Como lembra Abreu (2002), poder-se-ia, ainda, argumentar que o legislador federal poderia abarcar como norma geral outros assuntos não expressamente previstos nos artigos 163 e 165, § 9º. Entretanto, como ensina esse autor, tal raciocínio violaria flagrantemente o princípio da isonomia entre os entes federativos, dado que as normas gerais editadas pela União suspendem a vigência das leis estaduais e municipais no que for contrário e, assim, a hipertrofia do campo normativo federal levaria à nulificação do poder legiferante dos Estados e Municípios. Consistindo tal proeminência para a edição de normas gerais uma restrição à autonomia político-legislativa desses entes federativos, apenas por norma constitucional expressa se terá por legitimada, não podendo ser ampliada por mera via de interpretação. Assim, as normas gerais a que se refere a Carta Magna apenas poderão versar sobre o que este mesmo diploma expressamente entender como passível de regramento por esta via. Em suma, norma geral haverá de ser apenas o que a Constituição Federal disser que seja.

Pelo que se viu, podemos constatar que a LRF está extrapolando os limites constitucionais a ela imposta - enquanto lei que deva estabelecer normas gerais, porquanto queira, o seu artigo 11, suprimir ou substituir o exercício da competência legislativa pelos entes parciais que compõem a federação.

Chega-se a esse entendimento ao se considerar que não há antinomias dentro da própria Constituição Federal e, como nos ensina Coelho (2003), segundo o princípio da concordância prática ou da harmonização, deve o intérprete, ao se deparar com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adotar a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum.

No dizer de Abreu (2002):

Por estar-se a tratar de competência legislativa traçada pela Carta Maior, e não havendo antinomias dentro da própria Constituição Federal, todos os dispositivos devem ser interpretados de modo a se obter a máxima aplicabilidade a partir de um conjunto interpretativo plenamente harmônico, utilizando-se para tanto, de todos os métodos de interpretação colocados à disposição do exegeta para o fim de superar conflitos e preencher lacunas.

Ao lançarmos mãos dos métodos de interpretação que a hermenêutica põe à disposição do aplicador do direito, chegamos ao entendimento de que, as normas gerais editadas pela União, as quais são de observância obrigatória pelos entes federativos, são uma

restrição, tolerada e permitida pela própria Constituição Federal, dos princípios da autonomia e da isonomia, insculpidos nos artigos 18 e 5º, respectivamente, entre os entes políticos da Federação brasileira. Sendo, portanto, eivadas do vício da inconstitucionalidade aquelas normas que ultrapassarem os limites expressamente previstos no texto da Carta Maior, seja ampliando o seu horizonte para comportar a inserção de matérias não previstas pelo legislador originário, seja para restringir o exercício de competências legislativas não queridas pela Constituição.

Ao se imiscuir a LRF nas competências dos Estados e Municípios, está ela violando os princípios da isonomia e da independência dos Poderes, porquanto uma norma infraconstitucional esteja a impor aos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados e Municípios, constitucionalmente autônomos, isonômicos e independentes, que exerçam competências que a Constituição Federal apenas lhes faculta.

Como ensina Derzi (2001), a competência da União para legislar concorrentemente sobre Direito Financeiro, orçamentário e crédito público, disciplinada no art. 24 da Constituição, somente se materializa por meio da produção de normas gerais, as quais não podem suprimir, estancar ou substituir o exercício da competência legislativa própria de Estados e Municípios.

Por sua vez, Kelsen (1958 apud, DERZI, 2001), ensina que:

a ordem jurídica, válida somente para uma comunidade parcial, é criada por órgão eleito simplesmente pelos membros dessa comunidade parcial (...) as leis válidas para o território de um Estado-Membro unicamente podem ser expedidas pelo legislativo local eleito pelos cidadãos desse Estado-Membro.

Por fim, Baleeiro (1977 apud DERZI, 2001), acrescenta que “a norma geral não decreta tributo, nem lhe fixa alíquota. Isso cabe exclusivamente à lei ordinária da pessoa de Direito Público competente para instituí-lo”.

O que estamos a suscitar, pois, até o presente momento, é a inconstitucionalidade do artigo 11 da LRF por afronta aos princípios constitucionais aqui discutidos. Tal artigo dispõe que:

“Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”.

Em seu parágrafo único, a referida lei assevera que:

“É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput* no que se refere aos impostos”.

Para Horta (2003), o controle da constitucionalidade das leis é corolário lógico da supremacia constitucional, seu instrumento necessário, o requisito para que a superioridade constitucional não se transforme em preceito moralmente platônico e a Constituição em simples programa político, moralmente obrigatório, um repositório de bons conselhos, para uso esporádico ou intermitente do legislador, que lhe pode vibrar, impunemente, golpes que a retalham e desfiguram. A finalidade desse controle é o que se deduz dessa caracterização, consiste precisamente em tornar a Constituição a medida suprema da regularidade jurídica.

Como se pode depreender dos mandamentos da LRF supra, bem como dos ensinamentos trazidos, é que, o artigo 11 da citada norma obriga os entes da Federação a instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de suas competências, contrariamente ao que prevê a Constituição Federal, sob pena do não recebimento de transferências voluntárias de outros entes da federação. Ou seja, além de esse dispositivo violar flagrantemente os princípios da isonomia e autonomia, corolários do Estado Federal, ainda impõe sanção aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ao vedar a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput* no que se refere aos impostos.

A fim de aclarar os conceitos embutidos no artigo citado, mister se faz trazê-los à nossa reflexão para que possamos tentar chegar a um entendimento ainda mais contundente.

Posto isso, primeiramente, devemos ter em mente que Tributo, segundo o artigo 3º do Código Tributário Nacional- CTN, é :

“Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Desse conceito, já podemos destacar que todo e qualquer tributo deve ser instituído por lei (princípio da legalidade, art. 150, I da CF), e, uma vez criado, tem que ser efetivamente cobrado (atividade administrativa plenamente vinculada).

Podemos, ainda, dizer que Tributo é gênero da qual são espécies os Impostos, as Taxas e a Contribuição de Melhorias, segundo o artigo 5º do CTN. Acresce-se a este rol os Empréstimos Compulsórios e as Contribuições.

Imposto, conforme o art. 16 do CTN, é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Taxas, segundo o artigo 77 do CTN, cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Contribuição de Melhoria, por sua vez, consoante o artigo 81 do CTN, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária.

Para ficarmos só nessas três espécies, impende ressaltar o conceito de Competência Tributária, tratado nos artigos 6º a 8º do Código Tributário Nacional.

Art. 6º :

“A atribuição constitucional de competência tributária compreende a competência legislativa plena, ressalvadas as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, e observado o disposto nesta Lei”.

(...)

Art. 7º:

“A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida por uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3 do art. 18 da Constituição”. (dispositivo da CF de 1946).

Art. 8º:

“O não exercício da competência tributária não a defere a pessoa jurídica de direito público diversa daquela a que a Constituição a tenha atribuído”.

Essa dita Competência Tributária é criada pela Constituição Federal e outorgada aos entes federativos. Essa competência só pode ser exercida por meio de lei, razão pela qual requer a aprovação pelos respectivos Poderes legislativos parciais.

A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, denominada Código Tributário Nacional, foi recepcionado pela atual Carta Magna por força dos artigos 24 e 146 da CF.

Consoante esses artigos, o CTN institui normas gerais de Direito Tributário, dirigidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Formalmente, tem o CTN, *status* de Lei Complementar.

Como bem nos ensina Harada (2002), instituir tributos significa faculdade que a entidade política tem de criar os tributos com que foi contemplada pela Carta Magna, inserindo em sua legislação interna, através de lei em sentido estrito, as condições gerais para a identificação do respectivo fato gerador, formas de lançamento, arrecadação e recolhimento. Os tributos desvinculados de qualquer atuação específica do Estado, que são os impostos, exatamente, para prevenir conflitos de competência impositiva entre os entes políticos, estão inseridos na competência privativa da União, dos Estados-membros e dos Municípios, respectivamente nos artigos 153, 155 e 156 da CF.

No dizer de Abreu (2002), “a Carta Federal ao outorgar aos Estados e Municípios a autonomia financeira, dando-lhes liberdade, nos limites constitucionais, para a sua aplicação, não relegou a tais entes estatais à categoria de simples autômatos em matéria política”.

O exercício, pois, da competência tributária, não é compulsória. Está ela ao livre arbítrio, respeitados os limites constitucionais, dos entes estatais. Cada entidade política contemplada, pode instituir ou não o tributo, segundo a política fiscal que houver por bem adotar. A União, até hoje, não instituiu o imposto sobre grandes fortunas (art. 153, VII, da CF) preferindo criar outro não autorizado pela Carta Política, valendo-se de emenda constitucional, como é o caso do imposto provisório sobre a movimentação financeira. A compulsoriedade diz respeito à fiscalização e à arrecadação de tributo, legal e constitucionalmente instituídos.

Previsão de tributos implica estudos técnicos especializados para projetar o contingente de contribuintes em potencial, dimensionar o momento adequado para a realização de sua receita. Implica, também, a avaliação do desempenho da máquina administrativa para eficiente fiscalização e arrecadação tributária. Às vezes, falhas no mecanismo de previsão têm sido as responsáveis pela superestimação de receitas, responsável pelo déficit orçamentário.

Entende-se por efetiva arrecadação de tributos a eficiência do aparelhamento administrativo do Estado, para realização concreta das receitas tributárias previstas. Arrecadar é o mesmo que coletar, cobrar do sujeito passivo o tributo devido. Por isso, esse princípio da

efetiva arrecadação não se confunde com as hipóteses de renúncias como isenções parciais ou totais, reduções de alíquotas ou da base de cálculo etc. A norma sob comento está a exigir o respeito ao princípio da indisponibilidade do bem público. O crédito tributário é bem público inalienável, intransmissível, irrenunciável e imodificável por vontade de seu titular, porque existe como instrumento para realização do bem comum.

Como vimos, pois, cada ente federativo de per si, em razão do princípio federativo, insculpido no artigo 1º da CF, possui as competências tributária e legislativa própria, como já demonstrado nos tópicos acima. Assim, compete a cada componente da Federação brasileira a instituição dos tributos que lhes foram cometidos pela Constituição, obedecidos o processo legislativo previsto em suas Constituições e Leis Orgânicas e, obviamente, aprovados pelos legisladores, democraticamente eleitos pela população de cada um dos entes políticos.

Como lembra Abreu (2002), a atividade legiferante consiste numa das principais atribuições típicas da função legislativa, de modo que, seguindo-se o princípio da harmonia entre os poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da CF, não pode comportar intromissão ou coação de qualquer outro poder, sendo amplamente livre no exercício de seu mister constitucional. Por outras palavras, prossegue o autor, no desempenho da atividade criar leis, o poder legislativo de um dado ente federativo não comporta coação de qualquer outro poder ou ente federativo, salvo se constitucionalmente autorizada.

Poder-se-ia, ainda, questionar-se que os artigos 6º ao 8º do CTN estariam revogados tacitamente pelo artigo 11 da LRF, partindo-se do pressuposto de que são conflitantes, uma vez que obriga os entes federados a instituírem todos os tributos de suas competências, enquanto o CTN vai na direção oposta. Teria essa tese como base o princípio hermenêutico de que lei posterior derroga lei anterior, ou seja, entre duas normas do mesmo nível e escalão, a última prevalece sobre a primeira, ou mesmo, ainda, pelo princípio da especialidade ou outros mais.

Contudo, seria essa tese frágil e descabida. A uma, por que a LRF institui normas gerais de finanças públicas dirigidas aos entes federativos, não podendo, portanto, a União – competente para a edição de tal norma, com fulcro no artigo 11 em comento, arrogar-se no direito de coagir os entes políticos a exercerem competências que a Constituição Federal apenas lhes faculta. A duas, por que esse artigo e o seu parágrafo único ferem a Carta Maior, porquanto violam frontalmente os princípios do Estado Federal, da isonomia, da autonomia e

da separação dos poderes, como visto alhures. A três, porquanto o que ficou patente até o presente momento é que a antinomia existente é entre a Lei de Responsabilidade Fiscal, mais precisamente o seu artigo 11 e parágrafo único, e a Constituição Federal. Assim, há de ser buscado a aferição desse dispositivo em face da Constituição Federal que, em última análise, deve lhe servir de supedâneo.

Assim, após todas as considerações tecidas, torna-se fácil a visualização da inconstitucionalidade que fere de morte o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como restou sobejamente demonstrada, há uma imposição da União, diretamente dirigida aos Poderes Legislativos e Executivos dos Estados e Municípios, sem que qualquer norma constitucional garanta a ela (União) tal intromissão no exercício das competências inerentes aos poderes constitucionais daqueles entes estatais.

Noutro dizer, aduz Abreu (2002):

A considerar que a instituição de tributos depende sempre da edição de uma lei formal pelo Poder legislativo competente e segundo o Processo Legislativo constitucionalmente cabível, uma lei que obrigue Estados e Municípios a procederem, no âmbito de sua competência, à instituição de todos os impostos conferidos, estará, reflexamente, endereçando uma ordem ao poder legislativo do ente estatal em questão, obrigando-o a legislar, ou seja, a desempenhar sua função constitucional típica.

Do exame dos dispositivos constitucionais aqui realizado, também não se identificou nenhuma exceção aos princípios da isonomia e da autonomia dos entes da federação, de modo que pudesse a União coagir ou controlar a atividade legiferante dos Poderes Legislativos dos entes estatais, como almejado pelo art. 11 da LRF, configurando-se tal desiderato, portanto, em vício inconstitucional.

É por tudo isso, e a considerar os ensinamento de Horta (2003), de que o controle da constitucionalidade das leis é corolário lógico da supremacia constitucional e, baseados, ainda, no princípio hermenêutico da hierarquia, que estamos convencidos de que o artigo 11 da LRF e seu parágrafo único são, por qualquer via de interpretação, inconstitucionais, por colidirem com princípios constitucionais fundamentais e gerais, que se irradiam por toda a Constituição Federal e também deve se propagar por todo o ordenamento jurídico infraconstitucional.

Dito de outra forma, o disposto no artigo 11 da LRF, bem como em seu parágrafo único, padece de inconstitucionalidade, uma vez que obriga a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios a exercitarem determinadas competências que a CF apenas lhes

faculta, restringindo-lhes, ou reduzindo-lhes atribuições constitucionalmente a eles conferidas, ferindo-lhes a autonomia e a isonomia de forma ostensiva.

Não estamos, ao entender o artigo 11 da LRF como inconstitucional, defendendo aqui, todavia, que os entes estatais possam agir de maneira irresponsável, deixando de exercer sua competência tributária, ou mesmo exercê-la quando lhes convier, ou ainda, abrir mão da totalidade de suas receitas. Ao agir assim, a própria Constituição Federal aponta o remédio para conter tais anomalias, qual seja a intervenção federal ou estadual, de acordo com o caso.

Está claro, pois, que não é intuito do artigo 11 da LRF conter as mazelas praticadas pelo gestor público, pois isso a CF já o faz, como vimos anteriormente. O que realmente pretende aquele dispositivo é coagir a todos os entes estatais que instituem e cobrem todos os impostos de sua competência, independente de sua viabilidade econômica, do custo-benefício da máquina arrecadadora, da inexistência de recursos humanos capacitados para tais atribuições, problemas de vários municípios deste país. Contém, ainda, o artigo 11, da LRF, determinação direta da União aos Poderes Legislativos estaduais e municipais para legislarem, sendo, pois, inconstitucional.

Como já se demonstrou, a instituição de impostos e o exercício da atividade legislativa são prerrogativas dos entes federativos, conferidas pela Constituição Federal e que não comportam nenhum tipo de intromissão de qualquer outro ente, sob pena de se agredir aos princípios constitucionais da isonomia e da autonomia.

O que não podemos admitir, portanto, é que uma norma infraconstitucional, nacional, que veicula normas gerais de Direito Financeiro, dirigida aos entes estatais que compõem a Federação, esteja a impor, a tais entes, o exercício de competências que lhes são próprias, quando a Norma Maior, apenas lhes faculta o exercício, fragilizando-se, assim a norma Constitucional, transformando-a em simples repositório de bons conselhos, para uso esporádico e conveniente aos interesses do legislador.

Portanto, a LRF, com fulcro no seu artigo 11, estando a coagir aos Estados e Municípios a instituírem seus impostos, sob o manto da responsabilidade na gestão fiscal, afronta diretamente os princípios da isonomia e autonomia, os quais não comportam, constitucionalmente, nenhuma ressalva, sendo, portanto, o artigo 11 da LRF, inconstitucional.

3 CONCLUSÃO

Não há como negar que os Estados Unidos da América são o berço do federalismo, não significando, contudo, que o ideal federativo já não existisse antes da experiência norte-americana.

Nasceu, pois, a Federação, da necessidade de se buscar um novo modelo que fosse capaz de congregiar os Estados-membros, uma vez que, no modelo Confederativo, a manutenção da soberania impedia a solução dos problemas comuns, internos e externos, tais como os ligados à segurança ou a interesses de ordem econômica.

A forma federativa, portanto, foi a que prevaleceu na Convenção de Filadélfia, em 1787, por se mostrar alternativa eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo.

Possui o Estado Federal características, se não princípios, para sua conformação que o distingue do modelo anterior (Confederação). Entre eles, a autonomia dos entes federados, a divisão dos poderes legislativos entre o Governo Federal e os Estados-membros, a repartição de competências, entre outros.

Alguns autores consideram a repartição de competências como a chave do Estado Federal. A técnica para reparti-la, como nos ensina Almeida (2005), resultam, basicamente, de combinações diversas entre poderes enumerados, remanescentes e concorrentes, já vivificada pela experiência federativa.

No Brasil, apesar dos movimentos de centralização, descentralização experimentados a partir da constituição de 1891, manteve-se, nas constituições que se seguiram o caráter federativo do Estado Brasileiro.

Diferentemente do modelo dual clássico do Estado Federal, optou o Brasil por acolher, não somente os Estados-membros, mas também, os Municípios e o Distrito Federal como entes que compõem a República Federativa do Brasil, tornando o nosso modelo federativo singular.

Estrutura-se, portanto, a Constituição Federal de 1988, em um complexo sistema em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

Nesse sentido, os artigos 21 e 22 da CF, contemplam as competências próprias da União; no artigo 25, as competências residuais não enumeradas contempladas aos Estados

e, no artigo 30, as competências próprias contempladas aos Municípios. Ao Distrito Federal, o artigo 32, § 1º, outorga-lhe as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Prevê, ainda, a CF em seu art. 23, as competências comuns, atribuídas indistintamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios. As matérias circunscritas a este campo de competência necessita do concurso de todos os entes federativos para completa preservação dos valores ali especificados.

Já o art. 24, dispõe sobre a competência legislativa concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Segundo essa competência, podem aqueles entes legislar, concorrentemente, sobre as matérias arroladas no art. 24. Conquanto esse artigo tenha deixado de fora os Municípios, o inciso II, do artigo 30, da CF, os inclui ao dispor que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por fim, o parágrafo único do art. 22, permite aos Estados, desde que autorizados por lei complementar, a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no âmbito da competência privativa da União (art.22, da CF).

Em relação à competência tributária, a exemplo do que já ocorria nas constituições anteriores, a Constituição de 1988 discriminou os tributos de cada entidade da federação.

A originalidade da Federação concebida em 1787, como nos ensina Almeida (2005), está basicamente no fato de se ter surgido um Estado soberano composto de Estados autônomos. A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências e essa repartição é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

O importante, portanto, em um Estado Federal, é que o grau de autonomia conferida aos entes subnacionais seja grande e que essa autonomia esteja assegurada por uma Constituição.

No caso brasileiro, a Constituição Federal, expressamente assentou o federalismo na autonomia dos Estados-membros e dos Municípios, ao outorgar-lhes as competência próprias insculpidas nos artigos 25, § 1º e 30, respectivamente.

Na aferição da constitucionalidade de uma norma, temos sempre de ter em mente que, sendo o Estado pautado por uma Constituição, há nela princípios que se irradiam por toda a norma constitucional e se propagam por todo o ordenamento jurídico infraconstitucional que dela deriva. Sendo assim, os princípios constitucionais são, nas palavras de Barroso (2003), o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. A atividade de interpretação da Constituição, portanto,

deve começar pela identificação do princípio maior que rege o tema apreciado, descendo do mais genérico ao mais específico, até chegar à formulação da regra concreta que vai reger a espécie.

A violação de um princípio constitucional, portanto, por uma norma infraconstitucional se constitui em uma ameaça frontal e direta contra Constituição e, por isso, deve ser essa norma considerada inconstitucional.

Nesse Diapasão, o legislador constituinte originário fez uma série de opções ao elaborar a Carta Magna atual. Dentre elas, optou-se pelo princípio republicano, pelo princípio federativo e pelo princípio do estado democrático de direito.

Entre os princípios mais importantes destacam-se os princípios da legalidade e da isonomia, insculpidos no art. 5º, e o princípio da autonomia estadual e municipal, previsto no art. 18, todos da Constituição Federal.

É no exercício de competência constitucionalmente prevista que a União com fulcro nos artigos 163 e 169, editou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o regime de gestão fiscal responsável e dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas.

Conquanto o objetivo da LRF, seja impedir mazelas praticadas pelos gestores públicos, buscando, assim, a responsabilidade e eficiência na gestão fiscal e financeira, procurando prevenir riscos e corrigir desvios, mediante ação planejada e transparente, está essa lei a impor aos entes políticos o exercício de atribuições que a Constituição Federal apenas lhes faculta.

Editada como lei complementar, a LRF veicula normas gerais de finanças públicas. Não substitui nem revoga, entretanto, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. A LRF, na verdade, visa ao estabelecimento de normas de finanças públicas para a gestão fiscal, enquanto a Lei nº 4.320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços dos entes federativos.

Exatamente por ser a LRF um instituto que estabelece normas gerais de direito, que cabe à União editar, no uso da sua competência concorrente limitada, e por não ter a Lei Complementar o condão de inovar a Constituição Federal, é que não se pode admitir que tal norma venha a se imiscuir em competências que não lhe pertence.

Assim, em um Estado Federal, a isonomia entre as ordens jurídicas parciais é corolário lógico e necessário da descentralização. Se os tributos, os orçamentos e os contratos obrigacionais de competência dos Estados nascem de fonte jurídica própria estadual, se aqueles, atribuídos aos Municípios pela Constituição, somente surge do Poder Legislativo municipal, órgão estatal eleito pelos munícipes, não pode haver hierarquia ou relação de supra-ordenação de um poder parcial sobre o outro.

As normas gerais, portanto, não podem suprimir, nem reduzir ou substituir o exercício da competência legislativa atribuída a cada pessoa política que compõe a federação. Cada um, independentemente, regulará a administração de suas finanças, arrecadação, gestão, despesa, fiscalização e controle, por meio da edição de lei própria, único ato normativo estatal apto a, eficaz e validamente, colocar em vigor a ordem jurídica parcial dentro do respectivo âmbito de validade.

Assim, as normas gerais de finanças públicas e de Direito Financeiro, como as contidas na LRF, em especial no seu artigo 11, limitam-se, entre outras, pela competência legislativa dos Estados, Distrito Federal e Municípios e pela natureza da matéria financeira disciplinada, que não pode ser peculiar a um Estado ou a um Município, mas deve ser de competência comum e concomitante aos entes federativos, a duas espécies de pessoas, a todos os Estados-Membros ou a todos os Municípios.

Embora os objetivos queridos pela LRF sejam de fácil constatação e de grande importância para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, não se pode admitir que o atingimento de seus objetivos se dê por meio da vulneração ou inobservância do texto constitucional que lhe dá supedâneo e fundamentação.

Restou claramente evidenciado, pois, que a LRF está extrapolando os limites constitucionais a ela imposta - enquanto lei que deva estabelecer normas gerais, porquanto queira, o seu artigo 11, suprimir ou substituir o exercício da competência legislativa pelos entes parciais que compõem a federação.

Ao lançarmos mãos dos métodos de interpretação que a hermenêutica põe à nossa disposição, chegamos ao entendimento de que, as normas gerais editadas pela União, as quais são de observância obrigatória pelos entes federativos, são uma restrição, tolerada e permitida pela própria Constituição Federal, dos princípios da autonomia e da isonomia, insculpidos nos artigos 18 e 5º, respectivamente, entre os entes políticos da Federação brasileira. Sendo, portanto, eivadas do vício da inconstitucionalidade aquelas normas que ultrapassarem os limites expressamente previstos no texto da Carta Maior, seja ampliando o

seu horizonte para comportar a inserção de matérias não previstas pelo legislador originário, seja para restringir o exercício de competências legislativas não queridas pela Constituição.

Ao se imiscuir a LRF nas competências dos Estados e Municípios, está ela violando os princípios da isonomia e da independência dos Poderes, porquanto uma norma infraconstitucional esteja a impor aos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados e Municípios, constitucionalmente autônomos, isonômicos e independentes, que exerçam competências que a Constituição Federal apenas lhes faculta.

O sentido subjacente que o artigo 11 da LRF traz embutido é a ordem desferida diretamente aos entes da Federação para que instituíam, façam a previsão e efetivamente arrecadem todos os tributos de suas competências, contrariamente ao que prevê a Constituição Federal. O seu parágrafo único, por seu turno, prevê sanção a ser imposta aos entes desobedientes. Ou seja, além de esse dispositivo violar flagrantemente os princípios da isonomia e autonomia, corolários do Estado Federal, ainda impõe sanção aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ao vedar a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput no que se refere aos impostos.

Como vimos, cada ente federativo de per si, em razão do princípio federativo, insculpido no artigo 1º da CF, possui as competências tributária e legislativa própria, como já demonstrado alhures. Assim, compete a cada componente da Federação brasileira a instituição dos tributos que lhes foram cometidos pela Constituição, obedecidos o processo legislativo previsto em suas Constituições e Leis Orgânicas e, obviamente, aprovados pelos legisladores, democraticamente eleitos pela população de cada um dos entes políticos.

Assim, tornou-se fácil a visualização da inconstitucionalidade, que fere de morte o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como restou sobejamente demonstrada, há uma imposição da União, diretamente dirigida aos Poderes Legislativos e Executivos dos Estados e Municípios, sem que qualquer norma constitucional garanta a ela (União) tal intromissão no exercício das competências inerentes aos poderes constitucionais daqueles entes estatais.

Não foi também por nós identificado, no decorrer do estudo, nenhuma exceção aos princípios da isonomia e da autonomia dos entes da federação, de modo que pudesse a União coagir ou controlar a atividade legiferante dos Poderes Legislativos dos entes estatais, como almejado pelo art. 11 da LRF, configurando-se tal desiderato, portanto, em vício inconstitucional.

Assim, a LRF, com fulcro no seu artigo 11, estando a coagir os Estados e Municípios a instituírem seus impostos, sob o manto da responsabilidade na gestão fiscal,

afronta diretamente os princípios da isonomia e autonomia, os quais não comportam, constitucionalmente, nenhuma ressalva, sendo, portanto, o artigo 11 da LRF, inconstitucional.

A última palavra, no entanto, há que ser dada pela Corte Constitucional competente para a aferição da constitucionalidade das normas. No nosso caso, o Supremo Tribunal Federal. O primeiro passo para isso já foi dado pelos partidos de oposição ao governo do dia, ao impetrarem a ADIn 2.238-DF, de julho de 2000, suscitando a inconstitucionalidade de vários artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre eles, o artigo 11 e seu parágrafo único.

Até o momento, todavia, aquela Corte Constitucional não se pronunciou quanto ao mérito dessa questão. Entretanto, temos a convicção de que a Egrégia Corte, ao lançar os olhos sobre esse tema, não poderá escapar das considerações aqui efetuadas e, mesmo sabedores da influência de fatores políticos e, até mesmo pessoais, que pesam sobre os ombros dos interpretes da norma constitucional, saberão eles manter a isenção necessária a fim de que possam chegar ao mesmo entendimento aqui por nós manifestado.

4 BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Rogério Roberto Gonçalves. A Inconstitucionalidade do Artigo 11 da LRF (LC n. 101/2000). L&C: Revista de Direito e Administração Pública. v. 5, n. 50, p. 21-25, ago. 2002.
- AGUIAR, Afonso Gomes. Lei de Responsabilidade Fiscal. Questões Práticas. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 572 p.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1998. 3 ed., São Paulo: Atlas, 2005. 170 p.
- ALVES, Alaôr Caffé. Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro, São Paulo: Bushatsky, 1981.
- BOOTH, Wayne C., COLOMB, Gregory G., WILLIAMS, Joseph M. Tradução: MONTEIRO, Henrique A. Rego. A Arte da Pesquisa. 2 ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005. 351 p.
- BARROS, Luiz Celso de. Responsabilidade Fiscal e Criminal. São Paulo: EDIPRO, 2001. 360 p.
- BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 379 p.
- BASTOS, Celso. A Federação no Brasil. Curso Modelo Político Brasileiro. Programa Nacional de Desburocratização – PRND. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985,v.III. 63 p.
- BRASIL. Código Tributário. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. 23. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 80 p.
- BRASIL.. Lei Complementar n. 101: Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Saraiva, 2001. 64 p.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4.320. Brasília, DF, 1964.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Interpretação Constitucional. 2. ed. Porto Alegre: Fabris, 2003. 176 p.
- DINIZ, Maria Helena. Conflito de Normas. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 120 p.
- FRIEDE, Reis. Ciência do Direito, Norma, Interpretação e Hermenêutica Jurídica. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 220 p.

HARADA, Kiyoshi. Responsabilidade Fiscal: lei complementar nº 101/2000 comentada e legislação correlata anotada. 1 ed., São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 406 p.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4 ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 756 p.

-----. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. Revista do Legislativo. Brasília. n. 25, p. 14-25, janeiro/março. 1999.

-----. Constituições Federais e Pacto Federativo. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro. Ano XV. n. 17, p. 165-181, 1.semestre. 2000.

HÜBNER, Maria Martha. Guia para Elaboração de Monografias e Projetos de Dissertação de Mestrado e Doutorado. 1 ed., São Paulo: Mackenzie, 1998. 76 p.

KELSEN, Hans. 1881-1973. Tradução: CRETELLA JÚNIOR, J.; CRETELLA, Agnes. Teoria Pura do Direito: introdução à problemática científica do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 159 p.

-----. Tradução: LACAMBRA, Luis Legaz. Teoría General Del Estado. Barcelona, Madrid, Buenos Aires: Labor, 1934. 544 p.

-----. Tradução: DUARTE, José Florentino. Teoria Geral das Normas. Porto Alegre: Fabris, 1986. 509 p.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 6 ed., São Paulo: Atlas, 1991. 231 p.

LINO, Pedro. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal/ Lei Complementar nº 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001. 354 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2001. 640 p.

MONTESQUIEU, Charles de. Tradução: MERÉJE, Rodrigues de . O Espírito das Leis. São Paulo: Cultura Moderna, 1937. 166 p.

REALE, Miguel. Fundamentos do Direito. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 181 p.

SILVA, José Afonso de. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 924 p.

Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Disponível em: <<http://www.gemim.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=ADIN&s1=responsabilidade+fiscal>. Acesso em 26 mar. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatórios e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2005 / Tribunal de Contas da União; Ministro Valmir Campelo, relator. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2006. 342p.