

# Importante e eficaz no início, LRF completa 25 anos com desgaste e lacunas

A [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#), que traz regras para o controle dos gastos públicos, completou 25 anos no último domingo (4/5). Vista como um grande marco para as finanças públicas e um norte para a atuação do Estado, a norma também enfrenta críticas por sua insuficiência nos dias atuais e pelas lacunas deixadas desde 2000.

Uma das principais regras da LRF é a imposição de limites de gastos com pessoal para cada ente federado (União, estados e municípios) e para cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público).

Há ainda trechos que tratam de transparência da gestão fiscal, planejamento das finanças públicas, transferências voluntárias entre entes federados, controle da dívida e envio de recursos ao setor privado.

## O que funcionou?

Em [texto publicado nesta terça \(6/5\)](#) em sua coluna na revista eletrônica **Consultor Jurídico**, o advogado **Fernando Facury Scaff**, professor de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo (USP), lembra que, quando a LRF surgiu, alguns estados gastavam mais de 100% de sua receita corrente líquida com pagamento de pessoal — ou seja, faziam empréstimos para pagar a folha salarial.

Na visão de **José Mauricio Conti**, juiz aposentado e também professor de Direito Financeiro da USP, a LRF foi “fundamental” no início, pois, naquela época, as finanças públicas no Brasil sequer eram minimamente organizadas.

“Faltava uma norma que estabelecesse de uma forma mais estruturada, rígida e organizada a regulamentação das finanças públicas e estabelecesse limites que permitissem com que os entes federados tivessem parâmetros dentro dos quais pudessem atuar, com uma limitação dos seus gastos”, diz. Nesse sentido, ele acredita que a norma teve “eficácia plena” durante muito tempo.

De acordo com Conti, os pontos mais eficazes foram justamente os que estabeleceram limites para os gastos públicos, principalmente as restrições ao endividamento dos entes federados e de cada poder — o que permitiu uma maior autonomia entre eles, mas acompanhada de responsabilidades próprias.

Segundo **Camila Thiebaut Bayer Lannes**, advogada e pesquisadora da FGV Justiça com foco em finanças públicas, a LRF “realizou o grande feito de consolidar a ideia do controle da dívida pública como ferramenta essencial para que se realizem os objetivos da República, em especial o desenvolvimento nacional”.

Para ela, mesmo após o [Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19](#), que flexibilizou a LRF para garantir auxílio financeiro aos estados e municípios, a “força normativa e moral” da lei ficou “inabalada”.

Camila afirma que a “sustentabilidade da dívida pública” foi coroada na [Emenda Constitucional 109/2021](#) (que previu despesas com auxílio emergencial fora do teto de gastos, mas criou gatilhos para contenção de aumentos de despesas obrigatórias) e no novo arcabouço fiscal ([Lei Complementar 200/2023](#)) “como um valor apto a criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico”.

“Ao longo dos 25 anos de sua vigência, de um modo geral, a LRF cumpriu seu papel, não obstante a realidade fiscal dos entes da federação, notadamente dos municípios, ser díspar”, afirma **Marcelo Cheli de Lima**, advogado do Senado e mestre em Direito Financeiro e Econômico pela USP.

## O que deu errado?



Conti explica que, a partir de meados de 2010, principalmente, as finanças públicas — no mundo todo, mas, em particular, no Brasil — começaram a ficar mais difíceis, com recursos cada vez mais escassos e o custo das políticas sociais em alta. E a pressão sobre os gastos públicos gerou alguns descumprimentos da LRF.

Na tentativa de recuperar a credibilidade das finanças, em 2016 foi promulgada a [Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos](#). Porém, não muito tempo depois, a crise da Covid-19 complicou ainda mais a situação.

A partir de então, passaram a surgir modificações na LRF, que buscaram “dar maior flexibilidade e menor rigidez na limitação dos gastos públicos”, indica o juiz aposentado.

A ideia do novo arcabouço fiscal foi flexibilizar a LRF um pouco mais, em tese para permitir que o país possa gastar mais se estiver em situação de retomada do crescimento econômico. Mas Conti avalia que a situação financeira ainda é difícil, de modo que não é possível ter certeza de que o arcabouço “realmente vai ser útil” no seu objetivo.

Para o professor, uma falha da LRF foi não ter dado “uma ênfase muito grande” à parte de planejamento das finanças públicas.

Já Lima ressalta que o texto da lei é bastante descumprido. Um exemplo é o artigo 11, que classifica “a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação” como essenciais à gestão fiscal.

A busca pela responsabilidade fiscal na perspectiva da receita pública, diz ele, é um tema pouco debatido em comparação com as despesas. Ou seja, os governos ignoram “bilhões de reais que deixam de ser arrecadados por meio de isenções fiscais e outras formas de renúncia de receita”.

Scaff argumenta que a LRF é “uma norma viva e importante, mas insuficiente para fazer frente aos desafios atuais”. Embora tenha sido um marco quando criada, a lei “não se sustenta sozinha” e precisa que “incontáveis outras normas” sobre finanças públicas lhe deem “sustentabilidade” — o teto de gastos e o arcabouço fiscal surgiram justamente devido à insuficiência da LRF para controlar os gastos e as dívidas dos governos.

## O que pode melhorar?

Uma das principais lacunas da LRF, na opinião dos especialistas, é a falta da criação do Conselho de Gestão Fiscal, previsto na lei desde o início. O órgão — formado por representantes de todos os poderes e esferas de governo, do MP e de entidades técnicas representativas da sociedade — teria a função de acompanhar e avaliar a política e a “operacionalidade da gestão fiscal”.

Segundo Conti, o conselho seria importante para estabelecer, com respeito à autonomia dos poderes e dos entes federados, as regras de gestão fiscal, de uma forma não voltada apenas aos interesses do Executivo da União. Atualmente, o tema acaba sendo regulamentado principalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Scaff lembra que existem projetos de lei para regulamentação do Conselho de Gestão Fiscal, mas todos estão paralisados no Congresso.

Camila Lannes acredita que a “falta de eficácia” dessa regra legal é a principal falha da LRF, principalmente após a reforma tributária, que gerou discussões sobre conflitos federativos relacionados ao novo Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual. “A coexistência de um Conselho Interfederativo de Gestão Fiscal e o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) me parece uma boa ideia para os próximos anos”, pontua ela.

Outro tópico que precisa melhorar, de acordo com Conti, é a defasagem quanto à elaboração e à execução dos orçamentos públicos. Hoje, isso é regulado pela [Lei 4.320/1964](#), que “age em conjunto com a LRF”, mas “ainda não foi substituída por outra mais compatível com o ordenamento vigente e que supra as lacunas existentes”, decorrentes do fato de ser uma lei muito antiga.

O problema, segundo ele, é que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) federal — uma norma temporária, que vale apenas por um ano e em seguida precisa ser renovada — acaba sendo usada em todo o país para substituir as falhas da lei de 1964.



A falta de uma regulamentação que estabeleça algum limite à dívida pública consolidada da União é mais uma lacuna registrada por Scaff.

Para reduzir a “litigância judicial e extrajudicial”, ele sugere que a dívida existente entre os estados e municípios com a União deixe de ser tratada como uma dívida bancária qualquer. Isso porque, hoje, a União, em vez de aplicar a “lógica da cooperação federativa”, cobra juros financeiros (e não juros legais) dos demais entes federativos. Ou seja, tem uma “mentalidade banqueira” que impossibilita a quitação das dívidas.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-mai-07/importante-e-eficaz-no-inicio-lrf-completa-25-anos-com-desgaste-e-lacunas/>