

**OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LEI
DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Artigo do Dr. Jorge Álvaro da Silva Braga Junior
Especialização em Advocacia Pública

SUMÁRIO

I – Introdução	3
II – Da necessidade da diferenciação entre princípios e regras	3
III – Da novel concepção da Lei	5
IV – Dos princípios atinentes. suas evoluções	6
V – Dos princípios específicos da Lei de Responsabilidade Fiscal	7
VI – Conclusão	10
Referências bibliográficas	11

I – INTRODUÇÃO

Se apresenta público e notório que o advento da Lei Complementar n.º 101, mais conhecido como Lei de Responsabilidade Fiscal, fora considerado como um avanço no sistema jurídico brasileiro, haja vista que há muitos vinha-se clamando por um controle do administrador público, mormente no que diz respeito as finanças públicas.

Com a introdução de novos conceitos, tais como a prudência e a transparência, adveio no mundo jurídico com o condão de criar mecanismos para o administrador público cumprir as metas e objetivos, através de regras e prestando contas a todos os cidadãos, sob pena de estabelecimentos de sanções pelos desvios eventualmente cometidos.

Portanto, vem cumprir lacunas nas normas formais existentes e regulamentar o artigo 163, incisos I, II, III e IV, bem como o artigo 169, todos da Constituição Federal, e materializa os anseios de toda a sociedade com o controle mais eficiente dos gastos de dinheiro público.

O presente trabalho não possui a pretensão de esgotar tema tão novo e ainda controverso entre os operadores do direito, mas simplesmente dar uma abordagem primordialmente pelos princípios que o consagram.

II – DA NECESSIDADE DA DIFERENCIAÇÃO ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS

De plano, vale os esclarecimentos acerca da distinção entre princípios e regras justamente para a verificação de seus alcances e para a melhor adequação ao tema proposto.

O Jurista Humberto Ávila¹ (2004), em uma proposta conceitual, assim assevera:

“As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectiva e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte

¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 4ª edição. Ed. Malheiros. 2004

ou nos princípios que lhe são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da discricção normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.”

Portanto, para análise desta progressista Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário o entendimento dos princípios inerentes a mesma, vez que pelo maior alargamento de seu campo de incidência, intimamente ligado por ponderação de valores, cuja aplicação pretende uma complementaridade e a promoção de um estado ideal das coisas, mais propício ao *mens legis*.

Com efeito, é necessário expor a finalidade desta legislação, que em análise extremamente sintetizada visa o equilíbrio entre os gastos orçamentários de toda a natureza e os recursos que a sociedade coloca à disposição dos governos, na forma de tributos, a prevenção de desequilíbrios fiscais estruturais e limitação de gastos públicos continuados e a transparência e amplo acesso da sociedade aos resultados fiscais obtidos com o uso dos recursos públicos.

A questão se torna de grande relevância não somente pela concepção moderna desta legislação, mas primordialmente pela riqueza de princípios nela contidas, que em consonância com o atual período pós-positivismo do Direito, na valorização dos princípios diante das regras, ilustra a realidade social do momento, na participação da sociedade nas questões públicas, mormente em seu controle do sistema financeiro.

III – A NOVEL CONCEPÇÃO DA LEI

Os princípios, como já dito, possuem funções vitais no ordenamento jurídico, principalmente na legislação abordada, de cunho principiológico.

Das diversas funções, temos a mais relevante, sua função ordenadora, bem analisada, pelo professor Jorge de Miranda² (1996), quando consigna, ***verbis***:

“O direito não é mero somatório de regras avulsas, produtos de actos de vontade, ou mera concatenação de formulas verbais articuladas entre si. O direito é ordenamento ou conjunto significativo e não conjugação resultante de vigência simultânea, implica coerência ou talvez mais rigorosamente, consistência, projecta-se em sistema, é unidade de sentido, é valor incorporado em regra. E nesse ordenamento, esse conjunto, essa unidade, esse valor projecta-se ou traduz-se em princípios, logicamente anteriores as preceitos.

A função ordenadora dos princípios revela-se particularmente nítida e forte em momentos revolucionários, quando é nos princípios – nos quais se traduz uma nova idéia de Direito – e não nos poucos e precários preceitos escritos, que assentam diretamente a vida jurídica – política do país. Mas não menos sensível se apresenta em épocas de normalidade e estabilidade institucional.

Eles exercem uma ação imediata enquanto diretamente aplicáveis ou diretamente capazes de conformarem as relações políticas constitucionais.”

Neste contexto, por tutelar o bem jurídico consubstanciado nas finanças públicas, assume vital importância para o desenvolvimento chamado de ordenado, promovendo a prevenção dos riscos e correções de desvios capazes de ingerir maleficamente nas contas públicas.

Passado a exposição preliminar da aplicação desta novel norma, o presente trabalho passa ao elenco, de forma articulada, de todos os princípios intrínsecos à esta legislação.

IV – DOS PRINCÍPIOS ATINENTES. SUAS EVOLUÇÕES

De plano, temos que necessário elencar a evolução dos princípios atinentes à Administração Pública, para o pleno entendimento da mudança, no que diz

² MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional, Tomo II**, pág. 223. Coimbra Editora.1996

respeito as questões sob maior controle, tirando o absolutismo e a preponderância antes existentes com relação ao **munus** público.

Iniciando pelo princípio representativo, vimos que o mesmo encerra o brocardo “a Lei emana do povo e para o povo”, onde justificava a idealização pela maioria.

Porém, tal princípio não encerraria a pretensão das novas diretrizes administrativas, queurgia por uma efetiva participação da sociedade. Portanto, não mais interessa a representação isolada, e sim, a participação sobre os procedimentos adotados por aqueles titulares de mandato eletivo, primando portanto pelo princípio participativo.

O tão propagado princípio da legalidade, princípio nuclear das atividades da Administração Pública, não mais se coaduna, principalmente na interpretação pós-positivista do direito, dado o seu caráter estático, na subsunção do fato a norma, tendo evoluído não somente para o controle de que tal fato viola os parâmetros delimitados na hipótese de incidência da norma, mas primordialmente se os destinatários, em se tratando de **munus** público, queriam realmente aquele ato, ou se o mesmo é legítimo por externar a vontade soberana do povo, daí o princípio da legitimidade.

Com relação a incidência, temos o princípio da eficácia evoluindo para o princípio da eficiência, pois não basta existir em suas formalidades, cumprindo os requisitos de existência e dentro dos parâmetros, mas que a mesma alcance sua finalidade, ou seja, seja eficiente para a finalidade da qual foi editada.

No que concerne aos efeitos externos dos atos, temos a princípio da responsabilidade em evolução para o princípio da responsividade, onde não basta a Administração assumir os riscos de sua atuação, mas acima de tudo que seus atos sejam responsáveis e calcados na finalidade que urge da vontade do povo, transcendendo assim do aspecto de mera responsabilidade, sendo precedente a esta.

Expondo s mutações a que se exige da moderna atuação da Administração Pública, passa-se a explanação dos princípios específicos insertos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

V – DOS PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No que concerne a estas novéis concepções, temos a evolução do princípio do planejamento, para o princípio do equilíbrio fiscal.

Vemos que o planejamento tornou-se obsoleto, vez que pretende apenas a adequação do que são receitas e quais são as despesas.

Ao revés, o princípio do equilíbrio fiscal, insculpidos nos artigos 4º, 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, impõe regras para o alcance e cumprimento destas metas, não possuindo, portanto, conceito estático pois se encontra intimamente vinculado à realidade econômica do País.

Com se depreende da obra de Francis Waleska Esteves da Silva³:

“O conceito do princípio do equilíbrio orçamentário, tendo sido examinado pelo Tribunal Constitucional da Alemanha, é compreendido como “um conceito indeterminado”, vez que a própria economia sofre mutação não podendo tal princípio permanecer estático, de acordo com os novos conhecimentos que ocorrem na ciência contemporânea.

Cabe frisar, de outro lado, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 1º, § 1º determina 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 à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operação de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em receitas a pagar.”

Portanto, tal princípio se encontra vinculado as próprias medidas para a obtenção deste equilíbrio fiscal, através de metas previstas.

No que diz respeito ao princípio da prudência, também inscrito na novel concepção da lei, a par de inúmeros conceitos históricos, o mesmo já encontrava guardada

³ SILVA, Francis Waleska Esteves da. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores.** Editora Lúmen Júris. Pág. 61. RJ. 2003

nas normas atinentes à contabilidade, que de certa forma, emprestou ensinamentos para a aplicação na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Francis Waleska Esteves da Silva⁴, em poucas palavras, assim leciona:

“Em síntese, o sentido da prudência, como já exposto, pode ser entendido como a possibilidade de se avaliar as contas públicas mediante certos limites determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a respectiva avaliação observar dados metodológicos e contábeis que reflitam a realidade patrimonial do orçamento público.”

Encontram-se insculpidas nos artigos 9º; 21; 22; 26; 43; § 1º; 45; 50; § 3º e 59, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Corolário da evolução do princípio da moralidade , a prudência induz que não basta estarem os atos do Administrador Público em consonância com os valores dos bons costumes e dentro das perspectivas legais, mas enfaticamente tem que estar o mesmo calcado na prudência, em uma gestão sem riscos.

Por último, verificamos o princípio da transparência, princípio este da evolução do princípio da publicidade, sendo este último pelo conhecimento dos atos da Administração, pela sociedade, através da publicação em Diários Oficiais, jornais de grande circulação ou até mesmo o Tribunal de Contas, dispendo sobre as normas e os atos de gestão.

Já a transparência requer muito mais, apesar de estar implícita nesta publicidade, uma vez que preconiza expor as atividades financeiras do Estado nos ditames da clareza, abertura e simplicidade.

O Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁵, em brilhante artigo, já enfatizava:

“A experiência tem demonstrado que os controles estatais não são suficientes para garantir uma reta administração pública, além de serem, eles próprios, burocratizados e dispendiosos.

⁴ Obra citada, pág. 104

⁵ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Reforma Administrativa. Uma Avaliação.** Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro n.º 52. 1999

Por outro lado, os controles quando aberto à sociedade, através de instrumentos participativos, são mais eficientes, pois multiplicam o número de fiscais sem ônus para os contribuintes.

Esses controles sociais, que tanto podem estar difusos na sociedade, do alcance de qualquer indivíduo, mesmo sem ser cidadão, como concentrados em organização especificamente credenciadas para realizá-los, superam em eficiência e economicidade as pesadas soluções burocráticas ainda hoje empregadas até por inércia histórica, para o exercício de controles setoriais, como ocorre com muitos dos existentes para fiscalizar setores como a contabilidade pública, as licitações e os contratos administrativos.

Como decorrente proveito, a transparência substituiria com vantagem o formalismo, como tão bem observou Agustín Gordillo exatamente a propósito do estudo das licitações na Argentina, propiciando uma ampliada aplicação da sanatória para superar meras irregularidades, que geralmente importariam declarações de nulidade em arrastados processos administrativos e judiciais para alcançar-se um resultado definitivo, com prejuízo, em última análise não só para Administração como para todos os administrados.”

Encontra-se inserido, na Lei de Responsabilidade Fiscal nos artigos 1º, 4º, 7º, § 2º, 9º, § 4º, 10, 16, 17, 18, 26, 27, 28, 36, 42, 48, 50, § 3º, 51, 53, IV, 55, § 2º, 59, 67 dentre outros, e sintetizando, reflete a prestação de contas da gestão da coisa pública.

VI – CONCLUSÃO

Como já exposto, o presente artigo não pretendeu a um estudo aprofundado sobre tais novéis princípios, na correlação dos diversos pensamentos doutrinários. Apenas se ateve a realizar a importância da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal como marco da postura moderna atinente à Administração Pública.

A autonomia e o absolutismo historicamente empregado na concentração de todos os atos na gerência estatal, nos moldes como ocorre em outros Países; estão sendo considerados obsoletos, e a atual situação, urge uma maior participação da sociedade, impondo ao Administrador Público, o cumprimento de regras e princípios rígidos à sua atuação, na busca dos valores enraizados na acepção moderna de sociedade e do mínimo existencial.

BIBLIOGRAFIA

ÁVILA, Humberto – **Teoria dos Princípios. Da definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos.** 4ª edição. Ed. Malheiros. 2004

MIRANDA, Jorge – **Manual de Direito Constitucional.** Tomo II. Coimbra Editora. 1996

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira – **Reforma Administrativa. Uma Avaliação.** Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. N.º 52. 1999

SILVA, Francis Waleska Esteves da – **A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus Princípios Informadores.** Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro. 2003