

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Mariana Katsue Sakai¹

José Carlos Amorim de Vilhena Nunes²

Resumo: O vertente artigo tem por escopo analisar a possibilidade de compatibilização entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a implementação das políticas públicas sociais pelos entes públicos.

Palavras-Chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal; políticas públicas.

SUMÁRIO: 1. Evolução da responsabilidade civil do Poder Público; 2. Notas introdutórias sobre a Lei de responsabilidade fiscal; 3. Implementação das políticas públicas face à Lei de Responsabilidade Fiscal; 4. Referências bibliográficas

¹ Procuradora do Município de Diadema/SP; Especialista em Direito Público pela Universidade Damásio de Jesus e pós-graduada em Direito Municipal pela UNIDERP.

² Procurador de Justiça; Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo; Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Membro Honorário da Academia de Letras da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

I – EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO

Preliminarmente, antes de adentrarmos no tema proposto no presente artigo, mostra-se imprescindível tecermos algumas considerações acerca da responsabilidade civil dos agentes públicos.

Conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles³:

“[...] responsabilidade civil é a que se traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais e se exaure com a indenização. Como obrigação meramente patrimonial, a responsabilidade civil independe da criminal e da administrativa, com as quais pode coexistir sem, todavia, se confundir.”

Analisando a evolução histórica da responsabilidade civil do Poder Público, é possível identificar a existência de três fases, representadas por três teorias, quais sejam:

- a) Teoria da total irresponsabilidade (*king can do no wrong*);
- b) Teoria da culpa administrativa (falta do serviço – a partir do séc. XIX – direito francês);
- c) Teoria do risco administrativo (responsabilidade sem culpa).

Denota-se que a responsabilidade civil do Estado está intrinsecamente relacionada aos aspectos históricos, econômicos e políticos de cada sociedade.

No Estado absolutista, não se falava em reponsabilidade do Estado, pois havia uma concepção de Estado incontestável, soberano, baseado na figura do próprio monarca, apoiado pela nobreza e pelo clero.

³Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª edição, editora Malheiros, p. 624.

Com o liberalismo, o Estado passou a ser comparado ao particular, sujeito de direitos e obrigações, que devia se submeter às leis por ele criadas e se sujeitar aos princípios que o equiparavam ao particular.

Acompanhando a evolução da sociedade, decorrente do desenvolvimento tecnológico, econômico e de outros segmentos, a atividade pública, com isso, passou gradativamente a gerar maiores riscos para os administrados, já que o Estado caminhava junto com essa evolução.

Neste contexto, com a existência de maiores riscos, advindos da evolução da sociedade, e tendo em vista a necessidade de diluir os ônus suportados pelos administrados, nasce a teoria da responsabilidade do Estado no risco e na solidariedade social, refletindo a noção cada vez maior de coletividade.

Atualmente, foi atribuída uma responsabilidade especial de Direito Público à Administração Pública.

Assim, dessume-se que, a princípio, não havia a possibilidade de responsabilização do Estado, vigorava a teoria da irresponsabilidade, porém, lentamente, essa situação mudou, migrando para um regime de responsabilidade.

O regime da responsabilidade está intrinsecamente ligado ao Direito, à República e à Cidadania.

Vale mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem total relação com a questão da responsabilidade dos agentes públicos, sendo introduzida em nosso sistema, com o objetivo de garantir a efetividade dos mecanismos de responsabilização dos agentes públicos e controle na gestão administrativa das verbas públicas.

Denota-se que a preocupação em criar e aperfeiçoar mecanismos de controle sobre a gestão administrativa de recursos públicos já é antiga, podendo ser citado como exemplo o Código de Contabilidade da União (decreto nº 4.536, de 28.01.1922), que fora regulamentado pelo decreto nº 15.783, de 8.11.1922 e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A Constituição Federal de 1988 também se preocupou em dar uma atenção especial ao tema aqui tratado, dispondo de um capítulo próprio acerca da matéria “finanças públicas”, concentrado nos artigos 163 a 169, além de ampliar o controle dos Tribunais de Contas (artigos 70 a 75) e do Ministério Público (artigo 129).

II – NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) veio regulamentar a Constituição Federal, Capítulo II, Título IV, na parte da Tributação e do Orçamento, que estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em suma, foi inserida em nossa legislação para regulamentar o artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cuja redação é a seguinte:

“Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.”

Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal não revogou a Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre as finanças públicas no País há quase 50 anos.

Referida lei atende ao disposto no artigo 169 da Constituição Federal, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União, a partir de Lei Complementar.

A LRF atende também ao disposto no artigo 165, § 9º, II, da Carta Magna, que dispõe o seguinte:

“[...] Cabe à Lei Complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos”.

Finalmente, a partir do seu artigo 68, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem atender à disposição contida no artigo 250 da Constituição cidadã, conforme se denota da transcrição infra:

“Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.”

Em síntese, a partir de uma rápida análise do *caput* do artigo 1º, dessume-se que a principal finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”.

Ainda, o parágrafo primeiro desse mesmo artigo buscou definir o significado de “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes pressupostos:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Verifica-se na citada lei a intenção em se valorizar a ação planejada e transparente na administração pública, baseada em planos previamente fixados. Há uma busca em reforçar a atividade de planejamento e sua vinculação com a atividade de execução do gasto público.

Os instrumentos previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para obter o almejado planejamento do gasto público são os mesmos já existentes na Carta Magna, ou seja, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Por sua vez, a transparência será obtida por meio do conhecimento e da participação da sociedade, bem como pela publicidade que deve reger todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para essa finalidade, diversos mecanismos foram previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como:

- a participação popular na discussão e elaboração dos planos e orçamentos já referidos;
- a emissão de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária, igualmente de acesso público e ampla divulgação;

- a disponibilidade das contas dos administradores, durante todo o exercício, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

A Lei de responsabilidade fiscal se mostrou um instrumento indispensável para a atuação do Estado moderno, de forma a proporcionar uma nova visão acerca das alternativas institucionais que buscam promover maior justiça social nos diversos planos.

Atualmente, é impossível imaginar uma administração pública em desenvolvimento sem um controle de gastos públicos. Aliás, muitos países desenvolvidos se empenharam para desenvolver um sistema mais eficaz de controle da gestão pública, por meio da criação de leis e redução de gastos.

III – IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS FACE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Desde os primeiros textos que possam ser classificados como “lei” – tomada tal palavra no sentido mais abrangente ou mais restrito que se queira, seu aparecimento decorre da necessidade de se impor regras de conduta voltadas ao ordenamento possível do grupo social que ela visa atingir e preservar.

Com finalidade de se evitar a desordem - no dizer do mestre Gofredo da Silva Teles, a ordem que não queremos, pois que no mundo tudo é ordem e harmonia, ainda que assim não o entendamos, ou melhor, não o alcancemos, é que nos curvamos em obediência a preceitos legais impostos pelo ordenamento jurídico.

Cada indivíduo, em si mesmo, é um universo, formado por ordem ou desordem absolutas, perfeitas, de modo a tornar desnecessário se perquirir sobre limites. Todavia, quando mais de um indivíduo compartilha vontades,

interesses, esses se transmutam em direitos e deveres, surgindo, então, campos de restrição ao alcance da ordem interna de cada um.

Assim, toda lei que venha traçar limites aos direitos mais básicos, fundamentais, do indivíduo, deve ser sempre voltada à sua preservação, antes mesmo da defesa do conjunto social que com outros ele forma e representa, o que parece ser o espírito presente no nosso texto constitucional vigente.

“As diretrizes da Administração Pública de um país refletem a sua filosofia dominante de sociedade e de governo” (Samuel H. Jameson)

Tais diretrizes constituem o que se denomina políticas públicas, ou seja, princípios, metas coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público.

Interesse público – Para Hector Escola “é o conjunto de interesses individuais compartilhados e coincidentes de um grupo majoritário, que se atribui à Comunidade, prevalecendo sobre os interesses individuais, mas sem aniquilá-los”.

Isto porquanto, conforme ressalta Agustín Gordillo, o interesse público em que cada indivíduo não possa encontrar ou identificar sua porção concreta de interesse individual é uma simples falácia.

O interesse público – ainda Hector Escola – “é o verdadeiro fundamento do Direito Administrativo, para o qual deve tender toda a atividade administrativa, no seu variado conjunto” – diríamos, toda a atividade estatal.”⁴.

Todos esses argumentos se unem no sentido de se concluir que, quando o indivíduo está atingido no seu universo, na sua ordem mais íntima, imposta a ele uma (des)ordem que não pode, nem deve, suportar, é de rigor

⁴GARCIA, Maria – Políticas Públicas e atividades administrativas do Estado – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, número 15, 1996, pp. 64-67.

que o conjunto de indivíduos a ele unidos providencie a restauração daquela ordem pessoal específica, até como método único de se preservar a ordem coletiva que, sem aquela, não teria razão de ser.

É o que, mais e mais, a cada novo incidente que vem provocar profundos desarranjos na ordem social, fica evidente.

“Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o advento de políticas sociais de saúde, seguridade social e habilitação, muito expressivo nos países da Europa e nos Estados Unidos, há um aprofundamento dessa alteração qualitativa das funções do Estado, que do plano da economia se irradia sobre o conteúdo social da noção de cidadania. O dado novo a caracterizar o Estado social, no qual passam a ter expressão os direitos dos grupos sociais e os direitos econômicos, é a existência de um modo de agir dos governos ordenado sob a forma de políticas públicas, um conceito mais amplo que o de serviço público, que abrange também as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados.

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que ‘só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas’.

A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privada para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais.”⁵.

⁵BUCCI, Maria Paula Dallari – Políticas Públicas e Direito Administrativo – Revista de Informação legislativa, número 133, jan/mar 1997, pp. 90

Nesse ponto, a norma constitucional deve emergir forte, incontestável e sem margens à interpretação, pois que não se pode pensar possível distorcer, amoldar, o juízo de constitucionalidade à forma de uma conveniência apenas pretensamente pública.

Assim é que “... o juízo de constitucionalidade, nessa matéria, tem por objeto não só as finalidades, expressas ou implícitas, de uma política pública, mas também os meios empregados para se atingirem esses fins. No tocante a esta última hipótese, por exemplo, é de se assinalar que uma política de estabilidade monetária fundada na prática de juros bancários extorsivos e na sobrevalorização do câmbio, pode-se revelar, de modo geral, incompatível com os fundamentos constitucionais de toda a ordem econômica, quais sejam a valorização do trabalho humano e a exigência de se assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*), e, bem assim, com o princípio da busca do pleno emprego (art. 170, VIII). Da mesma sorte, uma política de indiscriminada concessão de incentivos fiscais a qualquer exploração agrícola pode se revelar incompatível com o princípio de defesa do meio ambiente (art. 170, VI).

Pode ocorrer, ainda, que a política governamental viole a Constituição em razão da própria maneira como é estruturada. O exemplo, aqui, seria o de uma política estadual ou municipal de saúde pública desligada do sistema nacional único, imposto pelo art. 198 da Constituição.

Tudo isso, quanto à inconstitucionalidade comissiva. Impossível, porém, não reconhecer que, também em matéria de políticas públicas, pode haver inconstitucionalidades por omissão. Em seu art. 182, § 1º, por exemplo, a Constituição impõe a todos os municípios com mais de vinte mil habitantes a elaboração de um plano-diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Seria uma irrisão se os tribunais tivessem de se quedar inativos diante da omissão das autoridades municipais em dar cumprimento a essa norma constitucional. E, no entanto, é o que ocorre

presentemente em relação a vários municípios brasileiros, a começar pelo mais populoso deles.”⁶.

A respeito, de se notar que é o Estado, como um todo, e não apenas uma ou algumas das partes da federação, que tem o relevante e inarredável papel de dar consecução às políticas públicas sociais, sendo certo que, faltante o dito principal agente social indicado neste ou naquele ordenamento específico, qualquer outro, ou melhor, todos os outros têm a obrigação de prover o necessário ao alcance dos resultados sociais esperados, posto que “... a presença do Estado na implementação das políticas públicas é determinante, quer porque detenha a maior parte dos recursos (ou possa ser centro de captação de tais recursos) quer porque é necessário estabelecer diretrizes para a implementação das mesmas.”⁷.

O atendimento médico e o remédio para o doente não podem ser condicionados ao limite orçamentário; a educação à criança, os materiais didáticos, da mesma forma, não podem estar dentro do alcance da limitação legal, porque o doente não ficará doente para sempre; a criança não será criança eternamente – e a morte, seja física, seja da alma, são irremediáveis.

Dessa forma, inafastável a conclusão de que nenhuma lei, incluída a lei de responsabilidade fiscal, pode impor limite a que a administração, seja ela municipal, estadual ou federal, torne efetivas as políticas públicas sociais previstas na Carta magna, onde “todos os princípios estão perpassados pelo valor *solidariedade*”⁸.

⁶COMPARATO, Fábio Konder – Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de políticas públicas – Revista de Informação Legislativa, Brasília, número 138, abr/jun, 1998, pp 46/47.

⁷FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca – Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público, Max Limonad, 2000, p. 75

⁸idem nota 4, p. 72

4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

BUCCI, Maria Paula Dallari – Políticas Públicas e Direito Administrativo – Revista de Informação legislativa, número 133, jan/mar 1997, pp. 89/98

BULLINGER, Martin, trad. **SOUZA**, Antônio Francisco de – A discricionariedade da administração pública – Revista de Ciência Política, Fundação Getúlio Vargas, 30, abr/jun, 1987, pp. 03/23.

COHN, Amélia e **ELIAS**, E. Paulo – Saúde no Brasil, políticas e Organização de Serviços – Cortez Editora, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder – Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de políticas públicas – Revista de Informação Legislativa, Brasília, número 138, abr/jun, 1998, pp 39/48.

DOWBOR, Ladislau – A Reprodução Social, proposta para uma gestão descentralizada – Editora Vozes, 1998.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca – Políticas Públicas – A responsabilidade do administrador e o Ministério Público, Max Limonad, 2000.

GARCIA, Maria – Políticas Públicas e atividades administrativas do Estado – Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, número 15, 1996, pp. 64-67.

JACOBI, Pedro – Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania – FGV Editora 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, 29ª edição, Editora Malheiros.

MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guilherme e PINHEIRO, Paulo Sérgio org. – Democracia, Violência e Injustiça, O não Estado de Direito na América Latina – Editora Paz e Terra.

MORO, Sérgio Fernando – Desenvolvimento e efetivação das normas constitucionais – Max Limonad, 2001.

Revista do PÓLIS, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, org. Maria do Carmo A. A. Carvalho e Ana Cláudia Teixeira, número 37, 2001.

Revista Lua Nova, Equidade Cosmopolita, número 47, 1999, Cedec.

Revista USP, Dossiê Direitos Humanos no Limiar do século XXI, número 37, março, abril, maio, 1998.

SADEK, Maria Tereza org. – Justiça e Cidadania no Brasil – Editora Sumaré e IDESP, 2000.

São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE:

Volume 121, número 03, jul-set/1997 – Políticas Públicas, O Estado e o Social

Volume 121, número 04, out-dez/1997 – Políticas Sociais, Programas Alternativos

SUBIRATS, Joan – Notas acerca Del Estado, la administración y las políticas públicas – Revista de Estudios Políticas (Nueva Epoca), 59, jan/mar, 1998, pp. 173-197.