

PRINCÍPIOS QUE REGEM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL¹

Magali Regina Fuck Negosek²

SUMÁRIO

Introdução; 1 Aspectos gerais dos princípios; 2 princípios que norteiam a atividade estatal; 3 Princípios regentes da lei de responsabilidade fiscal; 3.1 princípios constitucionais político-ideológicos; 3.1.1 princípio republicano; 3.1.2 princípio do estado democrático de direito; 3.1.3 princípio federativo; 3.2 princípios constitucionais fundamentais gerais; 3.2.1 princípio da legalidade; 3.2.2 princípio da eficiência; 3.2.3 princípios da finalidade e da impessoalidade; 3.2.4 princípio da publicidade; 3.2.5 princípio da moralidade; 3.2.6 princípio da motivação; 3.2.7 princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade; 3.2.8 princípio da supremacia do interesse público; 3.3 princípios específicos norteadores da lei de responsabilidade fiscal; 3.3.1 princípio do planejamento orçamentário; 3.3.2 princípio da transparência fiscal na gestão pública; 3.3.3 princípio da discriminação da despesa governamental; 3.3.4 princípio do controle fiscal; 3.3.5 princípio do equilíbrio orçamentário; 3.3.6 princípio da programação financeira; Conclusão; referencia das fontes citadas

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar e explorar a potencialidade dos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, seus destaques e suas peculiaridades na aplicação da interpretação, da norma que norteia as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, através do equilíbrio das contas públicas mediante o cumprimento de metas de resultado, levando assim a efetivação do ideal democrático, regente da atividade estatal. Com isto, garante-se uma expressão de muitas faces que melhor se adequará aos constantes anseios sociais, permitindo uma contínua legitimidade dos atos daqueles que administram o patrimônio alheio, pois esta é a única postura que cabe ao administrador público que satisfaz os interesses do verdadeiro detentor do poder: o povo.

¹Artigo apresentado como trabalho final à disciplina de Teoria dos Princípios Constitucionais, da linha de pesquisa Hermenêutica e Princiologia Constitucional, do Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, ministrada pelo Professor Doutor Paulo Márcio Cruz.

² Mestranda do Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Pós-graduanda em Direito Público Municipal, Pós-graduada em Direito Processual Civil, graduada na UNIVALI, campus III, Tijucas – SC. Procuradora do Município de Bombinhas – SC.

Palavras chave: Administração Pública. Princípios. Lei de Responsabilidade fiscal

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar y explorar la potencialidad de los principios norteadores de la ley de la responsabilidad fiscal, sus prominencias y sus peculiaridades en el uso de la interpretación de la norma que dirigen las finanzas públicas y se vuelven hacia la responsabilidad en la gerencia fiscal, a través del equilibrio de los presupuestos públicos por medio del cumplimiento de las metas del resultado, así conduciendo la concretización del ideal democrático, regente de la actividad del estado. Con esto, una expresión de muchas caras está garantizada que mejor será ajustado a los deseos vivos sociales constantes, permitiendo una legitimidad continua de los actos de eso que manejan el patrimonio la otra gente, por lo tanto ésta es la única posición que cabe al administrador público que satisface los intereses del detenedor verdadero del poder: la gente.

Llave de las palabras: Administración pública. Principios. ley de la responsabilidad

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo demonstrar qual a base principiológica constitucional regente da Lei de Responsabilidade Fiscal, capaz de justificar sua interpretação e integração na aplicação da norma, empreendendo maior eficiência e eficácia da administração pública.

Ao contextualizar os princípios, considerando a complexidade do tema, a pesquisa busca a investigação das seguintes perguntas:

O que são Princípios? Quais os Princípios que regem a Atividade Estatal? Quais são os principais Princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal?

O método a ser utilizado para a análise dos princípios iniciará com os aspectos gerais, prosseguindo para os princípios do Direito Administrativo até chegarmos aos princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, que

prescreve formas de sanção para os entes políticos que não exercem em sua plenitude suas obrigações.

1 ASPECTOS GERAIS DOS PRINCÍPIOS

Os princípios, além de condensarem valores, dão unidade ao sistema jurídico e condicionam o trabalho interpretativo. A tradição jurídico-cristã sempre aceitou a identificação de princípios no ordenamento jurídico, mas somente no pós-positivismo, os princípios foram recepcionados pela Lei Maior, como síntese dos valores ideológicos, trazendo harmonia ao sistema.

Para que exista uma Sociedade, é fundamental uma comunhão mínima de valores que propiciem as diretrizes de o que e como se pretende se conduzir. O direito, em seu propósito de realizar a justiça, buscou operacionalizar esses valores. A partir daí, surge o ordenamento jurídico como um conjunto de normas que expressam os valores de uma sociedade.

Os princípios atuam como verdadeiros mecanismos de interpretação e integração na seara em que assumem grande importância na aplicação da norma.

Em outras palavras, é através da correta aplicação dos princípios que, ao invés de um emaranhado de leis, pode-se idealizar a construção de um genuíno sistema jurídico com alguma cientificidade, justamente porque os princípios são diretrizes com alto grau de abstração que subsidiam não só a hermenêutica jurídica como possuem marcante ingerência sobre a própria ordem normativa, vez que também estão impregnados de força normativa.

Corroborando este entendimento, Norberto Bobbio³, em seu clássico literário "Teoria do Ordenamento Jurídico" aduz o seguinte comentário:

Para sustentar que os princípios gerais são normas os argumentos vêm a ser dois, e ambos válidos: antes de mais nada, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um

³ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, p.158/159

procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio de espécies animais obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são abstraídos e adotados é aquela mesma que é cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. E com que finalidade são extraídos em caso de lacuna? Para regular um comportamento não-regulamentado: mas então servem ao mesmo escopo a que servem as normas expressas. E porque não deveriam ser normas?

Na interpretação clássica, de base jusnaturalista, os princípios seriam propostas supremas, de natureza universal e necessária, próprios da razão humana e cuja observação independe do poder de coerção próprio da obra legislativa. Para o direito natural, os princípios são extraídos da natureza humana, sendo informados por elementos racionais, de consciência e pela interação do homem com o ambiente.

Para os positivistas seguidores da Teoria Pura do Direito de Hans Kelsen, os princípios são propostas básicas, verdadeiros alicerces do sistema jurídico, sendo utilizados para limitar e direcionar sua aplicação.

Os princípios podem ser explícitos ou implícitos, conforme estejam expressamente previstos no direito positivo ou dele sejam extraídos com a utilização de um processo hermenêutico, o que permitirá que sejam elucidados e declarados pelo intérprete.

Os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio direito positivo); também eles, numa visão ampla, superadora de concepções positivas, literalistas e absolutistas das fontes legais – fazem parte do complexo ordenamental. Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos; as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas dispositivas.⁴

Assim sendo, a identificação dos princípios não dispensam a norma, antes se apresentam como o alicerce fundamental que sustenta sua estrutura. É também neste sentido o ensinamento de Paulo Cruz:

⁴ MIRANDA JORGE. **Manual de Direito Constitucional**. p.198

Os princípios, [...] não estão acima ou além do Direito. Não são metajurídicos. Eles fazem parte, numa visão que supera as concepções tradicionais e absolutistas das fontes normativas, do ordenamento jurídico, convivendo com as regras e orientando a sua produção. Não há oposição entre princípios e regras, ou seja, as normas jurídicas é que se dividem em princípios e regras.⁵

Seguindo este raciocínio, Alexy⁶ entende que as regras e os princípios são caracterizados dentro do conceito de norma jurídica. Sendo os princípios uma realização de algo na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Os princípios e regras opostos é que irão determinar o âmbito das possibilidades jurídicas.

O instrumento utilizado para a identificação dos princípios que integram o alicerce de um sistema jurídico é o processo lógico-indutivo⁷, o qual possibilita que o estudo de normas específica, sejam explicadas através dos princípios gerais que os informam. Assim, parte-se do particular para o geral, em nítida progressão dos graus de generalidade e abstração que conduzirão à identificação da esfera principiológica em que se encontram inseridos os institutos e, no grau máximo de generalidade, o próprio sistema jurídico.

A própria compreensão das regras específicas encontra-se condicionada à identificação e análise dos princípios extraídos do sistema em que estão inseridas, o que garantirá a harmonia entre este e as partes que o integram.

A partir desse método de generalização crescente, o operador do direito será conduzido à identificação dos princípios específicos norteadores de determinado instituto, bem como aos princípios que informam certo ramo da ciência jurídica e, ulteriormente, àqueles que alicerçam o sistema jurídico em sua integridade.

⁵ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. p.05

⁶ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. p.99

⁷ Para PASOLD (2005, p. 104) “[...] estabelecer uma formulação geral e, em seguida, buscar as partes do fenômeno de modo a sustentar a formulação geral: este é o denominado Método dedutivo;”

Cabe, também, salientar que, com a supremacia dos princípios jurídicos, os operadores do direito devem agir atendendo à razoabilidade, que significa nada mais que a prudência e bom senso. Ao mesmo tempo em que concede um maior espaço de liberdade e argumentação ao jurista, exige-se deste que haja com responsabilidade na luta da concretização de justiça.

2 PRINCÍPIOS QUE NORTEAM A ATIVIDADE ESTATAL

A Administração Pública constitui-se de um conjunto de princípios informativos, conceitos e normas de estrutura e de funcionamento que disciplinam as suas atividades, tendo-se como atividades administrativas todas aquelas que não estejam compreendidas dentro das atividades específicas dos Poderes Legislativo e Judiciário.⁸

Os princípios do Direito Administrativo, em sua grande maioria, encontram-se positivado, implícita ou explicitamente, na Constituição. Tem eficácia jurídica direta e imediata e exercem a função de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos na aplicação das normas aos respeito dos mesmos. Funcionam como diretrizes superiores do sistema, com o objetivo de corrigir graves distorções que ocorrem no âmbito da Administração Pública e que impedem o exercício da cidadania.

Conseqüentemente pouco a pouco, os princípios que regem a atividade estatal foram elevados as categorias mais elevadas do ordenamento jurídico, sempre com o objetivo de manter o Estado limitado às suas finalidades institucionais e garantir a estrita observância das liberdades públicas, com o conseqüente aumento da segurança dos administrados.

Os agentes públicos, de qualquer nível ou hierarquia e de qualquer ente federativo são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato dos assuntos públicos que lhe são afetos.⁹

⁸ BRAZ, Petrônio. **Tratado de Direito Municipal**. p.45

⁹ *Ib. Id* p.45

Tais princípios implícitos que devem ser necessariamente observados pelos agentes públicos estão expressos na Constituição da República Federativa do Brasil.

Art.37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

O sistema normativo do Direito Administrativo funciona como uma rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige mais do que o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos os atos administrativos ao respeito destes princípios.

Portanto, a função administrativa encontra-se subordinada a finalidades constitucionais e deve pautar as suas tarefas administrativas no sentido de conferir uma maior concretude aos princípios e regras constitucionais, uma vez que estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade¹⁰.

Antes de procedermos à análise de cada um dos princípios que regem a Lei de Responsabilidade Fiscal, é imperioso salientar que os princípios destacam-se em sua função programática, fornecendo as diretrizes situadas no ápice do sistema, a serem seguidas por todos os aplicadores do direito.

3 PRINCÍPIOS REGENTES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

3.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS

Os princípios constitucionais político-ideológicos são aqueles que possuem dimensão axiológica fundamental. Pode-se dizer que funcionam como os "princípios dos princípios" [...] Eles possuem o

¹⁰ [...] A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que sua produção (a desses atos) observe – não contrarie- os princípios gerais de Direito previstos explicita ou implicitamente na Constituição. (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. p.24)

condão de orientar os demais princípios inscritos na Constituição e possuem um grau de concretude muito baixo.¹¹

A Constituição Federal estabeleceu um conjunto de “princípios constitucionalmente estruturantes”, isto é, “princípios constitutivos do ‘núcleo essencial da Constituição’, garantindo a esta uma determinada identidade e estrutura”¹² e “os princípios estruturantes bem como os subprincípios que os desinfinam e concretizam constituem princípios ordenadores positivamente vinculantes”¹³ sendo eles, na Magna Carta de 1988, o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático, o princípio republicano e o princípio federativo.

3.1.1 Princípio Republicano

Geraldo Ataliba¹⁴ destaca que, no Brasil, os *princípios da federação* e da *república* são os mais importantes, exercendo assim função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se deve interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menosprezo ou prejuízo para a força, eficácia e extensão dos primeiros, o que guia, por consectário lógico, o *princípio da autonomia dos entes federados* a patamar idêntico, já que este está na base do *princípio republicano*.

De acordo com este princípio a gestão dos órgãos estatais deve guiar-se por uma razão pública, e não por interesses privados. A razão pública é sempre fruto de um diálogo aberto à sociedade, em que argumentos são expostos por diversos interlocutores e confrontados uns com os outros, para que dali se extraia o resultado da deliberação. Quanto mais amplo for o debate, maiores são as condições para que se alcance a síntese republicana. Outrossim, de acordo com o princípio democrático, todos os cidadãos devem, podem e são capazes de participar dessa deliberação para a formação da razão pública.

¹¹ CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. p.13

¹² CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. P.349

¹³ *Ib. Id.* p.352

¹⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. p.46

Quanto maior for a participação popular no processo de deliberação, mais legitimidade democrática terá o resultado do debate público.

3.1.2 Princípio do Estado Democrático de Direito

Conforme o princípio Democrático de Direito, nenhum indivíduo, presidente ou cidadão comum, está acima da lei. Os governos democráticos exercem a autoridade por meio da lei e estão eles próprios sujeitos aos constrangimentos impostos pela lei.

Portanto, no dizer de Canotilho, como princípio basilar e já positivado, o princípio democrático é uma norma jurídica constitucionalmente democrática:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa [...] Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* político-democráticos. É para este sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder [...], a participação democrática dos cidadãos [...], o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático [...] e aprofundamento da democracia participativa.¹⁵

3.1.3 Princípio Federativo

O princípio Federativo assume papel relevante na busca de soluções para os problemas estruturais dos Estados. São fundamentos que definem e caracterizam a orientação política do Estado; definem a forma de Estado, sua estrutura, o regime político e os elementos caracterizadores da forma de governo, da organização política adotada; são normas matrizes, relacionadas a valores políticos e sociais do Estado, explicitadas pelo legislador constituinte originário.

¹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p.286

Para Raul Horta¹⁶, fazem parte desse conjunto de limitações implícitas:

[...] os fundamentos do Estado Democrático de Direito (artigo 1.º, I, II, III, IV, V); o povo como fonte de poder (artigo 1.º, parágrafo único; os objetivos fundamentais da República Federativa (artigo 3.º, I, II, III, IV); os princípios das relações internacionais (artigo 4.º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, parágrafo único), os direitos sociais (artigo 6.º); a autonomia dos Estados Federados (artigo 25); a autonomia dos Municípios (artigo 29, 30, I, II, III); a organização bicameral do Poder Legislativo (artigo 44); a inviolabilidade dos Deputados e Senadores (artigo 53); as garantias dos Juízes (artigo 95, I, II, III); a permanência institucional do Ministério Público (artigo 127) e de suas garantias (artigo 128, I, a, b, c); as limitações do Poder de Tributar (artigo 150, I, II, III, a, b, IV, V, VI, a, b, c, d, artigo 151); e os princípios da ordem econômica (artigo 170, I a IX, parágrafo único).

Tais preceitos constitucionais não podem ser alvo de reforma. A reforma deve objetivar um aperfeiçoamento do texto constitucional, visando a tornar plena a sua realização, mantendo-se fiel aos seus princípios basilares sem alterar ou suprimir a base em que se funda o Estado Democrático de Direito.

[...] o princípio federal, em sua mais essencial exigência, só pode ser revogado por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o texto Constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só a avassaladora revolução popular pode anular o princípio federal.¹⁷

3.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS GERAIS

Os Princípios Constitucionais Fundamentais gerais possuem um alto grau de concretude e aplicabilidade, pois são princípios limitadores do poder, que resguardam principalmente situações individuais e revelam valores éticos.

3.2.1 Princípio da Legalidade

¹⁶ HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucionais**. p.124

¹⁷ ATALIBA, Geraldo. **Competência Legislativa**. p. 26

É o princípio no qual vige a supremacia da lei, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Para Pazzaglini Filho: "O princípio da Legalidade é a pedra de toque do Estado de Direito e pode ser traduzido na máxima: a Administração Pública só pode atuar conforme a lei"¹⁸.

Aplica-se normalmente à Administração Pública de forma rigorosa e especial, pois o administrador público somente pode fazer o que expressamente estiver autorizado em lei e nas demais espécies normativas.

O legislador, ao elaborar a lei deve obviamente, obedecer à Constituição. Não nos demoraremos, porém, em demonstrar esta acadiana verdade. O que queremos enfatizar é que não só ele que deve fazê-lo. Mas até que o legislador, o administrador público e o juiz – para não serem senhores, mas servidores da lei – estão intensamente subordinados à Constituição, inclusive aos seus magnos princípios. É a ela, antes da própria lei que devem mirar, enquanto desempenham suas relevantes funções.¹⁹ (Carraza, 199, p.96)

Nesse sentido Celso Antonio Bandeira de Mello dita:

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.²⁰

O princípio da legalidade é à base de todos os demais princípios que regem a administração pública, tendo como característica a completa submissão da Administração às leis, entendendo-se que administrar é preservar aos interesses públicos.

3.2.2 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência representa inovação que merece sensível cuidado por tratar-se de importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços

¹⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. p.24

¹⁹ CARRAZA, Roque Antonio. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. p. 96

²⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p.95

e produtos advindo do Estado. Ely Lopes refere-se sobre a eficiência como um dos deveres da administração.

[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.²¹

Este princípio apresenta dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os resultados melhores, como também em relação ao modo racional de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, idem quanto ao intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

Germanda Moraes define o princípio da eficiência como aquele que:

[...] impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.²²

3.2.3 Princípios da Finalidade e da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade impõe ao administrador que pratique os atos da administração pública de forma impessoal, apenas seguindo os ditames da lei, neste sentido Ely Lopes Meirelles entende:

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 94

²² MORAES, Germanda de Oliveira, **Controle Constitucional da Administração Pública**.p.58

fim legal, é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.²³

Complementa Celso Bandeira:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.²⁴

3.2.4 Princípio da Publicidade

A principal característica deste princípio é dar conhecimento a comunidade dos atos praticados pela administração pública, neste sentido Ely Lopes, esclarece:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público, é início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.²⁵

Segundo Pazzaglini Filho:

É menos princípio e mais mecanismo de controle interno e externo da gestão administrativa. Segundo ele os atos administrativos são públicos e devem ser objeto da ampla publicidade: seja por divulgação na imprensa oficial, na imprensa comum e/ou em locais públicos, seja pelo fornecimento de informações quando solicitadas, ressalvadas as hipóteses de sigilo, contemplada na Lei Maior, quando imprescindível à defesa da intimidade e do interesse social (art. 5, inciso LX) ou à segurança da sociedade e do Estado (art. 5, inciso XXXIII).²⁶

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p.90

²⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p.104

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p.92

²⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**.p.30

Este princípio serve para manter a transparência da administração pública, divulgando seus atos a todos, propiciando segurança jurídica aos particulares, quanto aos seus direitos.

3.2.5 Princípio da Moralidade

Pelo princípio da moralidade administrativa não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade no exercício da sua função pública, deverá ainda respeitar os princípios éticos da razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir de 1988, com a Constituição Federal, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.

A Constituição da República Federal ao consagrar o princípio da moralidade administrativa como vetor da atuação da administração pública, igualmente consagrou a necessidade de ponderação à moralidade e responsabilização do administrador público amoral ou imoral.

Conforme Di Pietro²⁷:

[...] A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.

3.2.6 Princípio da Motivação

[...] O princípio da motivação é reclamado quer como afirmação do direito político dos cidadãos ao esclarecimento do 'porquê' das ações de quem gere negócios que lhes dizem respeito por serem titulares últimos do poder, quer como direito individual a não se assujeitarem a decisões arbitrárias, pois só têm que se conformar às que forem ajustadas à lei. [...] De outra parte, não haveria como assegurar confiavelmente o contraste judicial eficaz das condutas administrativas com os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade se não fossem contemporaneamente a elas conhecidos e explicados os motivos que permitiram reconhecer o afinamento ou desafinamento com aqueles princípios. [...] O Judiciário não poderia conferir-lhes a real justeza se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella . **Temas Polêmicos sobre licitações e Contratos**. p. 111

prática do ato. É que se fosse dado ao Poder Público aduzi-los serodidamente, depois de impugnada a conduta em juízo, poderia fabricar razões *ad hoc*.²⁸

O princípio da motivação dos atos da administração pública apresenta-se como verdadeiro mandamento de otimização do controle público dos atos do Estado, permitindo um efetivo controle jurisdicional e mesmo uma legitimação harmonizadora, pela racionalidade, da atividade administrativa. A previsibilidade somada à racionalidade trazem como consequência segurança jurídica e pacificação social.

Com efeito, não é possível contestar a validade de um ato se os seus motivos permanecerem ignorados. Segundo Bandeira de Mello²⁹, “se isto fosse possível, o ato administrativo apresentar-se-ia como definitivo, com força de verdade legal, tão irrevisível quanto uma decisão judicial transitada em julgado. Ganharia os atributos que só assistem aos pronunciamentos judiciais finais”.

Percebe-se, então, com clareza, que os princípios da legalidade, da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade têm como corolário o princípio da motivação, que também é decorrência do princípio republicano, do devido processo legal e da opção por um *Estado Democrático de Direito*.

3.2.7 Princípio da Razoabilidade ou da Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, em sentido *lato*, é a regra fundamental a que devem obedecer, tanto os que exercem quanto os que padecem o poder. Consoante ensinamento de Barroso³⁰ “O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça”.

²⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p.83

²⁹ *Ib. Id.* 89

³⁰ BARROSO, Luiz Alberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. p.215

No que diz respeito ao princípio da razoabilidade no âmbito do direito administrativo, pondera Mello³¹, que:

Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

Conclui-se, portanto, que quando o ato praticado não se revestir dos meios adequados e necessários, para a consecução de fins legítimos, não haverá a razoabilidade, e o ato legislativo será eivado de inconstitucionalidade, bem como o ato administrativo será jurisdicionalmente invalidáveis quando ausentes esses requisitos.

As definições acima demonstram o prestígio de que desfruta referido princípio nos ordenamentos jurídicos modernos, sendo de fundamental importância a sua aplicação para os casos em que existe evidente dissonância entre os fins pretendidos pelo Estado e os meios por ele empregados.

3.2.8 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O Princípio da Indisponibilidade do interesse público não encontra previsão expressa na Constituição Federal, fato que não é de maior relevância, já que pouco importa se um princípio é implícito ou explícito.

Conforme ensina Mello³², o princípio da indisponibilidade do interesse público é:

[...] um verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

³¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p.91

³² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. p.19

Esse princípio, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.

Precisamente por não poder dispor do interesse público, cuja guarda lhes é atribuída por lei, os poderes atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para manter o exercício dos direitos individuais em consonância com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.

3.3 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS NORTEADORES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) foi criada com a tarefa de prevenir riscos e corrigir desvios na gestão fiscal pública. Na busca deste mister, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe de diversos instrumentos e princípios, cada qual com suas características e aplicação específicas, mas indispensáveis à consecução de seus objetivos.

Cada doutrinador disciplina diferentes critérios para a escolha e fundamentação dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, gerando diferentes classificações. Elenca-se abaixo os princípios norteadores que julga-se serem vitais à organização orçamentária.

3.3.1 Princípio do Planejamento Orçamentário

[...] orçamento, portanto, estabelece um norte, uma diretriz, um balizamento ao planejamento conjuntural para a promoção da política governamental, no que tange à promoção do desenvolvimento

econômico-social a longo prazo. É a partir de sua elaboração que o governo traça metas, direcionando sua ação para os mais variados setores da atividade econômica, buscando, principalmente, a partir de sua estabilidade, o desenvolvimento e equilíbrio entre as várias regiões do país, diminuindo as diferenças sociais hoje existentes.³³

O princípio do planejamento diz respeito a uma operação onde se seguem rigorosamente a fase de definição do problema, a fase de pesquisa e a fase de planos. O planejamento orçamentário surge com a missão de tratar de todas as problemáticas financeiras, sem delas escapar. Em outras palavras, pode-se entender o princípio de planejamento como meio para atingir finalidades administrativas, estabelecendo mecanismos pelos quais são efetivadas as metas de resultado para que se preserve o equilíbrio entre despesas e receitas públicas.

3.3.2 Princípio da Transparência Fiscal na Gestão Pública

A transparência tornou-se um dos pilares de sustentação da legitimidade do poder discricionário na administração pública. A sua importância na ordem orçamentária tem sido visualizada para efeito de indicação de credibilidade da máquina estatal, bem como para a demonstração da probidade administrativa, gerando o efeito de confiabilidade no sistema administrativo.

Assim, o princípio da transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas.³⁴

O princípio da transparência vem ao encontro do princípio constitucional da publicidade, e vai além do seu significado. Isso porque a Lei de

³³ KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**, p.92

³⁴ MILESKI, Hélio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização**. p.24

Responsabilidade Fiscal não apenas exige a publicidade, mas dispõe sobre mecanismos a ensejarem a transparência orçamentária.

Ou seja, a transparência na gestão fiscal, no sentido que lhe vem sendo dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aponta como sendo uma variante mais moderna do princípio da publicidade ou, como preferem alguns, um conceito que busca dar maior efetividade e maior elasticidade à publicidade.

É a transparência princípio essencial à eficácia dos atos oriundos da administração pública, sendo necessário, para que possa haver o controle por parte da sociedade, tornar tais atos de conhecimento de todos.

3.3.3 Princípio da Discriminação da Despesa Governamental

Trata-se do princípio da especificação, ou especialidade, ou ainda, da discriminação da despesa, que se confunde com a própria questão da legalidade da despesa pública e é a razão de ser da lei orçamentária, prescrevendo que a autorização legislativa se refira a despesas específicas e não a dotações globais. O princípio da especialidade abrange tanto o aspecto qualitativo dos créditos orçamentários quanto o quantitativo, vedando a concessão de créditos ilimitados.

Para Helena³⁵, o princípio da especificação tem profunda significância para a eficácia do orçamento, pois valoriza a fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão de créditos ilimitados. Pode ser também de caráter qualitativo, vedando a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro.

Ou, pode ainda este princípio referir-se ao aspecto temporal, limitando a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em

³⁵ HELENA, Eber Zoehler Santa. Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 502, 21 nov. 2004.

que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

3.3.4 Princípio do Controle Fiscal

Este princípio nasceu da necessidade de unir, como prioridade do Estado, o controle do desregramento fiscal, com o objetivo de canalizar o gasto com políticas que busquem assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, além de tentar prevenir que o gasto não seja superior a arrecadação. Esse é um princípio salutar para disciplinar o comportamento de todo o gestor de recursos públicos.

Os mecanismos de controle deverão fiscalizar o cumprimento de normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal como o cumprimento das metas, obediência aos limites para a realização de crédito, destinação dos recursos oriundos da venda de bens de patrimônio, as medidas adotadas para fazer retornar as despesas com pessoal e a dívida aos seus limites.

Através deste princípio o controle deve ser exercido internamente e externamente, devendo o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, e a população verificar se as metas previstas estão sendo cumpridas, pelo exame de relatórios e dos anexos incorporados ao planejamento.

3.3.5 Princípio do Equilíbrio Orçamentário

Através deste princípio, almeja-se em cada exercício financeiro, que o montante da despesa não ultrapasse a receita prevista para o período, para que não haja um desequilíbrio acentuado nos gastos públicos. Uma das finalidades da adoção deste princípio é a tentativa de limitar os gastos públicos sem previsão de receitas, com a finalidade de se impedir o endividamento estatal.

Portanto, um dos principais objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é estabelecer os mecanismos pelos quais são efetivadas as metas de resultado para que se preserve o equilíbrio entre despesas e receitas públicas.

Atualmente não mais se busca o equilíbrio orçamentário formal, mas sim o equilíbrio amplo das finanças públicas, como ressalta Nóbrega³⁶ ao analisar a Lei de Responsabilidade Fiscal e o princípio do equilíbrio:

O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.

3.3.6 Princípio da Programação Financeira

Por meio deste princípio, a programação constante da lei orçamentária relativa aos projetos com duração superior ao exercício financeiro, devem observar o planejamento de médio e longo prazo constante de outras normas preordenadoras. Sem ferir o princípio da unidade, por se tratar de instrumento de planejamento, complementar à autorização para a despesa contida na lei orçamentária anual, ou o princípio da universalidade, que diz respeito unicamente ao orçamento anual, veio propiciar uma ligação entre o planejamento de médio e longo prazo com o orçamento anual.

A fixação antecipada de objetivos e dos recursos financeiros necessários é uma das principais características do orçamento programa, que permite a realização de um trabalho eficiente pois concentra-se os esforços comuns na busca do atingimento de uma meta estabelecida. Diz também que o orçamento programa permite melhorar o aproveitamento dos recursos determinar os meios financeiros em bases mais realistas, critérios objetivos de análise e decisão, verificar se as atividades previstas são as mais adequadas para o atingimento do objetivo e o acompanhamento e controle da concretização do objetivo.

³⁷

Assim, fica determinada a gama de princípios gerais da administração e específicos da área financeira que norteiam a Lei de Responsabilidade Fiscal,

³⁶ NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. p. 32

³⁷ KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. p.81

pondo-se em relevo a tríade planejamento, equilíbrio orçamentário e transparência, como baluartes para a atividade administrativa e orçamentária.

CONCLUSÃO

Em decorrência dos contornos até aqui delineados sobre os princípios norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se evidente o seu papel na ordem jurídica. Os princípios expressam os valores e o sentido pelo qual um ordenamento existe. São proposições básicas, verdadeiros alicerces do sistema jurídico. Os mesmos constituem a substância do direito, o que lhe confere plena normatividade, uma vez que orientam a interpretação das regras jurídicas, permitem ou proíbem condutas. Todo o aparato jurídico-político encontra-se vinculado aos valores postos nos princípios.

Por outro lado, constatou-se que inúmeros são os princípios potencializados a valorizar e instrumentalizar o controle das finanças públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados, permitindo uma contínua legitimidade dos administradores públicos.

A melhor compreensão da Lei de Responsabilidade está no reconhecimento de sua natureza principialista superior e axiologicamente orientada. A Lei de Responsabilidade Fiscal consiste num conjunto de princípios, regras e valores que visa o controle das finanças públicas com contornos mais fortes, diante da polarização do debate entre o ajuste macroeconômico e o saneamento do déficit social, que aflige amplos segmentos da sociedade brasileira.

Portanto, deve-se urgentemente superar aquela visão limitada e errônea do direito como um simples conjunto de regras, ficando os princípios relegados a um segundo plano. Mostra-se fundamental a realização de um estudo sobre os princípios que regem o Direito Administrativo, e suas relações com as regras jurídicas, no intento de que sejam interiorizados pelos operadores políticos e jurídicos, e, possam vir a experimentar uma verdadeira efetividade.

Este é um dos caminhos apontados para dar um basta a este gritante esquema de corrupção e privilégios que imperam em nossa Administração

Pública. Este é o grande desafio dos juristas, ainda capazes de se indignarem frente a essa triste realidade, que nega o direito de ser cidadão a um número cada vez maior de pessoas, e com forças de aplicar o Direito, concretizando a Justiça.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Trad. Ernesto G. Valdés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ATALIBA, Geraldo. **República e constituição**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

ATALIBA, Geraldo. **Competência Legislativa Supletiva Estadual** - artigo publicado na Revista de Direito Público - Vol. 62. 1999

BRAZ, Petrônio. **Tratado de Direito Municipal**, vol.III, Sistemas tributários e financeiro Municipal e responsabilidade fiscal, Leme, SP: Mundo Jurídico, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 9ª edição, Brasília, UNB, 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Cosntituição**. 6 ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional tributário**. São Paulo, Malheiros, 1999.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do direito constitucional**. 2 ed. rev. e amp. Curitiba: Juruá, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. **Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HELENA, Eber Zoehler Santa. Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 502, 21 nov. 2004.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2 ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILESKI, Helio Saul. Transparência do Poder Público e sua Fiscalização. **Revista. Interesse Público Especial**. Responsabilidade Fiscal, a 4, v. Especial, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 6 ed, Coimbra:Coimbra Editora, 1997. t. 1.

MORAES, Alexandre de: **Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo, Atlas, 1999.

MORAES, Germanda de Oliveira, **Controle Constitucional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

NÓBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. São Paulo. Ed. Juarez de Oliveira. 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.