

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

JAIR JOSÉ PERIN

Advogado da União em Porto Alegre _ PRU 4ª Região

Sumário: 1. Histórico. – 2. Fundamento Constitucional da Lei de Responsabilidade Fiscal. – 3. Aspectos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal. – 4. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. – 5. Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o pacto federativo no atinente à competência legislativa. – 6. A discussão da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. – 7. Dilema do Estado entre atender as demandas sociais e cumprir os comandos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal. – 8. Considerações Finais. – 9. Bibliografia.

1. Histórico

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no contexto do Estado brasileiro, surge como um reconhecimento da necessidade de um aperfeiçoamento na gestão da coisa pública. Além desse aspecto, a concepção de um novo perfil de Estado, desde a redação original da Constituição Federal de 1988, passando pelas diversas Emendas Constitucionais, principalmente pela que aprovou a Reforma Administrativa, influenciou decisivamente a sua edição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 _ tem inspiração em outros países, tais como: Nova Zelândia, principalmente no aspecto relacionado à transparência na administração pública; União Européia, em especial no que tange à idéia

de independência dos países membros; e Estados Unidos da América, especialmente quanto às limitações de empenho e medidas de compensação, quando houver renúncia de receitas.

Muitos especialistas apontam na referida Lei a supremacia da questão monetária, já que se preocupa, primordialmente, com a adequação e compatibilização entre receitas e despesas, o que, de fato, ocorre, porquanto a edição da LRF visa justamente impor aos entes estatais a necessidade de tornar racional, operativa, lógica e com parâmetros mensuráveis essa equação entre receita e despesa. Pode ser que, com o passar dos tempos, exista a percepção de que o atingimento mais adequado dos compromissos do Poder Público passe por alguns ajustamentos em

termos dos parâmetros hoje fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O tempo nos dirá.

2. Fundamento Constitucional da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem seu fundamento no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, quando expressa caber à lei complementar, conforme consta nos incisos I e II, respectivamente: “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

Por isso, a referida Lei Complementar está calcada fortemente na normatização dos aspectos relacionados às três leis que tratam, respectivamente, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual. Essas leis orçamentárias, de acordo com o Texto Constitucional, têm um papel decisivo na formulação e concretização das políticas públicas.

A LRF tem em mira, pode-se dizer, tornar as peças orçamentárias mais ajustadas e adequadas à realidade econômico-financeira dos entes federados, a fim de evitar que esses instrumentos sejam meras ficções, para se revelarem aptos a traduzir a

existência de planos governamentais hábeis a influir e mudar a vida econômica e social do País.

Nas palavras de Aliomar Baleeiro, citado por Kiyoshi Harada (1997), “o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

A lei que trata do plano plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A lei de diretrizes orçamentárias deve compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

No tocante à lei orçamentária anual, esta se mostra a mais concretizadora das atividades do ente estatal, porquanto suas disposições devem regular o aspecto da receita e a fixação da despesa, compreendendo, de forma separada, o orçamento fiscal, o de investimentos e o da seguridade social.

3. Aspectos norteadores da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal configura um sistema de planejamento, de execução orçamentária e de disciplina fiscal. Consubstancia um plano de estabilidade fiscal.

A Lei sob enfoque surge com o intuito de neutralizar o descontrole das finanças públicas da União, dos Estados e dos Municípios, tanto na administração direta como indireta, preocupando-se, básica e primeiramente, com o saneamento das contas públicas dos Entes da Federação.

Pode-se afirmar que a Lei traduz uma filosofia de ordem mundial de equilíbrio econômico-financeiro dos países.

Revela-se, praticamente, um verdadeiro código, de que despontam muitas definições novas, surgindo, a partir desta Lei, uma nova visão do administrador público em relação à coisa pública.

Na Lei, existe a procura de traduzir a verdadeira concepção da administração pública, no seu aspecto material (efetivo). Os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência, economicidade, impessoalidade, publicidade e outros aplicáveis à administração pública são visualizados no seu contexto. Da mesma forma, aquilo que o Decreto-Lei n. 200/67 (Reforma Administrativa) contemplou, mas não previu mecanismos de cobrança, a LRF reitera e exige, sob

pena de responsabilização e sanções severas. Em relação à questão penal, a Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000, encarregou-se de normatizar a respeito.

A ação planejada e transparente, com mecanismos gerenciais, é evidenciada com muita nitidez. Como exemplo dessas características, pode-se mencionar, numa primeira leitura, o disposto nos artigos 1º, 4º, 5º, 14, 48 e 49, da Lei em comento.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém normas de diversos ramos do Direito, como: inicialmente não poderia deixar de ser constitucional, depois, administrativo, econômico, financeiro e tributário. Em face dessa realidade, a Lei, doravante, repercutirá sobre esses ramos do Direito, até porque existem muitas conceituações novas. Da mesma forma, a sua interpretação deverá levar em conta esse contexto de ramos do Direito.

O fundamento da Lei de Responsabilidade Fiscal está, pode-se dizer, consubstanciado no art. 1º, § 1º, que expressa:

“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 em Restos a Pagar.”

Esse parágrafo, praticamente, dá a idéia dos aspectos normatizados na Lei.

4. Objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal

O principal objetivo da Lei é controlar o déficit público para estabilizar a dívida em um nível suportável. Em face desse objetivo, todos os procedimentos administrativos terão que ser reformulados aos termos da Lei. As prioridades da sociedade devem ser definidas com clareza nas leis orçamentárias.

Por causa desse objetivo, a repercussão maior das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal incidem, justamente, sobre as Leis que tratam do Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento das três esferas da Federação.

Dentre as Leis, a de Diretrizes Orçamentária é a que mais sofreu, por parte da Lei de Responsabilidade Fiscal, modificações substanciais. Essa percepção encontra ressonância quando se analisa apenas o disposto no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A elaboração dessas leis orçamentárias exigirá, por parte dos poderes, muita metodologia e rigor científico, a fim de proporcionar um bom êxito

político e administrativo. É só observar a enorme gama de exigências contidas na própria Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, em que, além da própria complexidade dos textos, surgem diversos anexos para serem preenchidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos entes da federação limites para serem gastos com pessoal. A União, conforme divulgado, está, atualmente, dentro do limite fixado no art. 19, I (50%), inclusive bem abaixo. Os Estados e Municípios que não estiverem dentro dos limites terão o prazo e as condições estipuladas no art. 70 para se ajustarem. Com relação ao controle de despesa com pessoal, atenção especial merece o disposto nos arts. 21 a 23 da Lei.

Existem muitas restrições em termos de despesas ao final dos mandatos eletivos. Como ilustração, é só ver o disposto nos artigos 23, § 4º, e 42.

A Lei de Responsabilidade Fiscal terá muitos reflexos, doravante, sobre o processo eleitoral, principalmente para evitar o uso da máquina administrativa. Em face desse impedimento, pode ser que repercuta, também, sobre a economia da iniciativa privada, já que esta não poderá contar com benesses do setor público, sem um planejamento e uma transparência mais efetiva.

Em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa uma medida rigorosa de austeridade fiscal.

5. Repercussão da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o pacto federativo no atinente à competência legislativa

Como sabemos, a Constituição Federal do Brasil estabelece competências legislativas comuns, concorrentes e privativas entre os entes da federação.

Tendo em vista que a maior parte das normas insertas na Lei de Responsabilidade Fiscal são, preponderantemente, de direito financeiro, econômico e tributário, percebe-se que estamos diante da competência legislativa concorrente, em que a União apenas estabelece normas gerais, de conformidade com o estatuído no § 1º do art. 24 da Carta Fundamental. Significa dizer que, em relação à matéria disciplinada na Lei de Responsabilidade Fiscal, existe espaço para os Estados membros legislarem sobre aspectos específicos. Para exemplificar essa possibilidade, é só constatar o que dispõe o § 1º do art. 14 da referida Lei Complementar, para perceber esse espaço para os Estados legislarem concorrentemente. Assim dispõe o parágrafo mencionado:

“Art. 14.....
.....
.....
.....
.....

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que

implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado.”

Abordando especificamente o aspecto do que seja concessão de isenção de caráter não geral, nota-se que, certamente, os Estados membros sentirão a necessidade de legislar para traçarem os devidos parâmetros. Da mesma forma, como para a concessão de isenção de tributos é imprescindível a previsão legal, nos demais aspectos, os Estados membros, para darem concretude ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, terão necessariamente de legislar a respeito do assunto.

Pode-se dizer, em suma, que os Estados membros poderão/deverão legislar específica e praticamente, no uso da competência concorrente, em todos os demais aspectos mencionados no parágrafo acima transcrito e em relação a outros assuntos e dispositivos relacionados à Lei comentada.

6. A discussão da constitucionalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal

De acordo com o ordenamento jurídico-legal adotado pela República Federativa do Brasil, todas as normas infraconstitucionais precisam encontrar amparo na Constituição Federal, sob pena de serem reconhecidas inconstitucionais, seja por intermédio do controle difuso (concreto), que pode ser levado a efeito em todo o

processo judicial, seja pelo controle concentrado (abstrato, objetivo), o qual exige uma ação específica para esse fim, devendo ser ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal por quem detém legitimidade ativa para tanto. Assim, é lógico que a Lei de Responsabilidade Fiscal precisa e necessita se ajustar aos preceptivos constitucionais, interpretados de forma sistêmica, a fim de que todos os seus comandos sejam sopesados, avaliados e considerados, consoante a ciência hermenêutica recomenda. A respeito do assunto, o doutrinador Alexandre de Moraes (1999) assim se expressa:

“5. Interpretação das normas constitucionais

O conflito entre direitos e bens constitucionalmente protegidos resulta do fato de a Constituição proteger certos bens jurídicos (saúde pública, segurança, liberdade de imprensa, integridade territorial, defesa nacional, família, idosos, índios, etc.), que podem vir a envolver-se numa relação do conflito ou colisão. Para solucionar-se esse conflito, compatibilizando-se as normas constitucionais, a fim de que todas tenham aplicabilidade, a doutrina aponta diversas regras de hermenêutica constitucional em auxílio ao *intérprete*.

Como definido por Vicente Ráo, ‘a hermenêutica tem por objeto investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração

do conceito orgânico do direito, para efeito de sua aplicação e interpretação; por meio de regras e processos especiais procura realizar, praticamente, estes princípios e estas leis científicas; a aplicação das normas jurídicas consiste na técnica de adaptação dos preceitos nelas contidos, assim interpretados, às situações de fato que se lhes subordinam’

(...)

Canotilho enumera diversos princípios e regras interpretativas das normas constitucionais:

- *da unidade da constituição*: a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas;

- *do efeito integrador*: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política;

- *da máxima efetividade ou da eficiência*: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe conceda;

- *da justeza ou da conformidade funcional*: os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão chegar a uma posição que subverta, altere ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido pelo legislador constituinte originário;

- *da concordância prática ou da harmonização*: exige-se a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito, de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros;

- *da força normativa da constituição*: entre as interpretações possíveis, deve ser adotada aquela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.

(...)

Esses princípios são perfeitamente completados por algumas regras propostas por Jorge Miranda:

- *a contradição dos princípios* deve ser superada, ou por meio da redução proporcional do âmbito de alcance de cada um deles, ou, em alguns casos, mediante a preferência ou a prioridade de certos princípios;

- deve ser fixada a premissa de que todas as normas constitucionais desempenham uma função útil no ordenamento, sendo vedada a interpretação que lhe suprima ou diminua a finalidade;

- os preceitos constitucionais deverão ser interpretados tanto explicitamente quanto implicitamente, a fim de colher-se seu verdadeiro significado.”

Como reforço a essa colocação, veja-se o que expressa o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos (1997):

“2) Uma Constituição deve ser interpretada para tornar efetiva a intenção do povo que a adotou.

Esta intenção, de que nos fala Black, consiste no comportamento subjetivo do intérprete em buscar, nas próprias palavras do Texto Maior, o sentido corrente em que são empregadas _ Shown on the face of the words.

O próprio Black, porém, lembra que o intérprete poderá encontrar ambigüidades e contradições na procura do

sentido comum dos vocábulos.

Neste caso, os juízes e tribunais deverão empregar todos os métodos de interpretação disponíveis, para lograrem um sentido definido e sensato dos conteúdos normativos.

Propugna, assim, a interpretação pela comparação dos artigos, incisos, alíneas das cláusulas constitucionais, a qual deve levar em conta a diversidade de sentidos em que os termos que embasam a Constituição podem aparecer.

Note-se que, ao utilizar o signo intenção, Black quis referir-se ao comportamento do intérprete das normas constitucionais, que devem corresponder aos anseios da coletividade, que adotou aquele respectivo Texto Magno.”

Portanto, a Constituição Federal deve ser respeitada pelo legislador ordinário, principalmente quando são atingidos princípios basilares do seu texto. A respeito da função dos princípios, assim doutrina Uadi Lammêgo Bulos (1997):

“Os princípios, insculpidos pelo legislador constituinte, desempenham papel primordial na atividade interpretativa da Constituição.

Por certo que as normas jurídicas de maior escalão elencam-se no Texto Supremo. “Tais normas, ao contrário do que pode parecer ao primeiro súbito da vista, não possuem todas a mesma relevância, já que algumas veiculam simples regras, ao passo que outras, verdadeiros princípios. Não é sem razão que Prosper Weil afirma que ‘algumas normas constitucionais

são mais diretrizes; outras menos'. A Constituição é, pois, um conjunto de normas e princípios jurídicos, atuais e vinculantes”.

(...)

Nada impede de entendermos o signo princípio, para fins de interpretação constitucional, como o verdadeiro vetor para as soluções dos problemas normativos, que permite ao intérprete direcionar o seu trabalho interpretativo, buscando sacar da linguagem prescritiva do legislador constituinte o máximo de conteúdo que as palavras da norma encerram.

Assim o fez Konrad Hesse, quando considerou os princípios como diretrizes que orientam o intérprete do Texto Maior, para determinar a relação, coordenação e valoração dos pontos de vista que podem solucionar o problema.”

Em relação à lei e a alguns dispositivos da lei, houve o ajuizamento de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2238-5, por ora, o STF decidiu, à unanimidade, rejeitar a argüição de inconstitucionalidade formal da Lei, em sua totalidade, rechaçando, assim, o fundamento apresentado na ação de que o projeto deveria ter voltado à Câmara dos Deputados em virtude de o Senado Federal haver alterado certos dispositivos da referida Lei; por maioria, foi afastado o outro argumento de que o projeto teria que ter disciplinado por inteiro o art. 163 da Constituição Federal. Em relação

ao art. 20 da Lei Complementar, por maioria, a excelsa Corte do Poder Judiciário do País decidiu indeferir a medida cautelar de suspensão do referido artigo. Esse artigo trata dos percentuais máximos da repartição dos limites globais de gastos de cada ente da federação, em cada período de apuração, no tocante à despesa total com pessoal previsto no art. 169 da Constituição Federal.

Nessa ADIN, outros dispositivos da Lei Complementar são objeto de questionamento, sendo que cabe destacar: o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição Federal ao inciso II do art. 21, para que se entenda como limite legal mencionado no dispositivo, o previsto em lei complementar, bem como fixou o entendimento de que no art. 72 seja interpretado “serviços de terceiros” como os serviços permanentes. Ainda, por unanimidade, nessa ADIN, foi deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do art. 9º, o qual dispõe:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento de metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(.....)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

A alegada inconstitucionalidade está no fato de o Poder Executivo estar habilitado a limitar os valores financeiros dos demais Poderes e do Ministério Público, o que estaria a transgredir o princípio da separação dos poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal.

Em relação ao dispositivo cabe considerar, a título de análise mais acurada e crítica, que a suposta inconstitucionalidade não se visualiza, porquanto o Poder Executivo não está autorizado a limitar, ao seu talante, mas sim por imposição e segundo critérios fixados na lei de diretrizes orçamentárias. Significa dizer que o Poder Executivo apenas foi eleito pela LRF para, de forma vinculada, proceder à referida limitação. Poderia ser outro poder, mas nada mais lógico e coerente que ao Poder Executivo fosse dada essa incumbência, já que está melhor aparelhado, por sua grande estrutura administrativo-funcional. Assim, o princípio da separação e harmonia entre os Poderes da República Federativa do Brasil não está comprometido e ameaçado, haja vista que estes podem exercer as suas competências constitucionais e legais para garantir que o ato praticado

pelo Poder Executivo em relação ao assunto esteja alicerçado e conforme às exigências e aos parâmetros estabelecidos e fixados em Lei.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.250-4, ajuizada pelo Governador do Estado de Minas Gerais, foi discutida a constitucionalidade dos artigos 35 e 51 da Lei Complementar n. 101/00. A sustentação da parte requerente, basicamente, é de que as previsões constantes nos referidos dispositivos ferem o princípio federativo, por subtrair dos entes federados autonomia para a realização de operações de crédito por meio de fundos e fazem com que a União controle as transferências voluntárias, o que lhe garantiria uma posição de supremacia frente aos Estados, Municípios e o Distrito Federal, obrigando a esses a prestar-lhe contas. Veja-se o que expressam os referidos dispositivos questionados:

“Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetua-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.”

“Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.”

No voto condutor que indeferiu o pedido de medida liminar, seguido à unanimidade pelos demais Ministros do STF, foi destacado pelo Ministro Ilmar Galvão, relator, que o disposto no art. 35 e parágrafos está em consonância com o inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal, que atribui à lei complementar a competência para

“estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.” Registrou o eminente Ministro que o texto constitucional permite à lei complementar (leia-se hoje Lei Complementar n. 101/00) a regulação da gestão financeira e patrimonial dos entes federados, o que engloba, segundo expressa, suas operações de crédito. Por fim, registra que a alegada inviabilização da existência dos fundos públicos do Estado de Minas Gerais não caracteriza violação ao pacto federativo, uma vez que a Lei Complementar n. 101, em atendimento ao mencionado dispositivo constitucional federal, pode fixar regras para o funcionamento de tais fundos.

Em relação ao art. 51 da Lei Complementar n. 101/00, foi considerado pelo eminente Ministro que a sanção de cancelamento de transferências voluntárias e a proibição da realização de operações de crédito estão em perfeita sintonia e harmonia com o disposto no inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Relacionado a aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.600-3, ao apreciar a adequabilidade do art. 3º da Emenda Constitucional n. 37, do Estado do Espírito Santo, que deu nova redação ao art. 148 da Constituição Estadual em face do art. 164, § 3º da Constituição Federal, firmou interessante entendimento de que a ressalva que pode ser fixada em lei,

anunciada pelo dispositivo constitucional federal, em relação às disponibilidades financeiras dos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como às dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, terem de ser necessariamente depositadas em instituições financeiras oficiais, somente pode ser implementada por intermédio de lei ordinária federal, de caráter nacional. Por conseguinte, o disposto no art. 43, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi considerado, de acordo com o voto condutor do acórdão, perfeitamente aplicável à espécie. Assim dispõe o dispositivo da LRF: “Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.” Eis passagens do voto condutor do acórdão proferido pela Ministra Ellen Gracie, relatora:

“(…)

O dispositivo impõe essa regra, ressaltando, no entanto, a possibilidade de lei dispor de modo diverso, em determinados casos. Essa lei exceptiva, no meu entendimento, é lei federal de caráter nacional, pois a expressão “ressalvados os casos previstos em lei”, além de fazer referência às disponibilidades financeiras de Estados, Distrito Federal e Municípios, o faz também em relação às disponibilidades de órgãos e entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, estando incluídos, portanto, os órgãos, entidades e empresas pertencentes à União.

Observe, ademais, que a Lei Complementar federal n. 101/2000, que es-

tabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, dispõe, no seu art. 43, *caput*, que as disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

Vejo, também, que essa regra salutar de depósito em bancos oficiais, imposta pela Constituição, vai ao encontro do princípio da moralidade previsto no art. 37, *caput* do seu texto, ao qual deve obediência a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(…)”

7. Dilema do Estado entre atender às demandas sociais e cumprir os comandos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A começar pela Constituição Federal de 1988, passando pela legislação infraconstitucional, aos entes estatais e à sociedade brasileira é imposta uma infinidade de obrigações no sentido de atender às demandas sociais, a fim de que as diversas gerações de direitos possam ser oportunizadas e desfrutadas por todos os cidadãos, seja no contexto individual, como no coletivo. Os direitos de primeira geração podem ser considerados aqueles relacionados à liberdade, à inviolabilidade do domicílio, ao sigilo, inspirados pelo Estado Liberal; os de segunda geração são os direitos sociais, concebidos pelo Estado Social (bem-estar) para viabilizar, principalmente, os direitos de primeira

geração; os de terceira geração são os direitos coletivos e difusos, tais como o direito do consumidor, meio ambiente ecologicamente equilibrado; e nos de quarta geração podem ser arrolados os direitos à democracia, ao pluralismo político-ideológico, e à informação.

Esse dilema, com certeza, precisa ser trabalhado de forma racional e consciente, a fim de que possa ser encontrada, de forma harmoniosa, a equação adequada e justa. Significa dizer que os agentes do Estado e a própria Sociedade precisam achar soluções, dentro do contexto dos comandos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, aptas a viabilizar a expansão do atendimento das demandas sociais. Assim deve ser, porquanto a imposição de regras rígidas de austeridade fiscal aos Entes Estatais não pode ser vista como um empecilho ao entendimento dos reclamos da cidadania brasileira, pois apenas impõe que o Estado seja responsável no sentido de manter a relação entre receitas e despesas perfeitamente administrável. A desconsideração dessa filosofia gerencial, com certeza, conduz, seja pessoa física ou jurídica, ao estado de insolvência, pois isso é consagrado nos princípios de contabilidade universal. Ora, pegue-se o exemplo de uma empresa privada, mesmo que exista a necessidade de essa obedecer aos princípios de contabilidade para manter a equação entre receita e despesa, não há inibição de que a criatividade gerencial e administrativa de seus dirigentes

e empregados encontrem fórmulas, meios e soluções capazes de viabilizar os objetivos que a empresa pretende atingir. Da mesma forma o Estado deve buscar e encontrar as suas fontes de custeio e realizar as suas despesas para atender aos reclamos da sociedade brasileira dentro do contexto dos comandos normativos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. Considerações Finais

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio, com certeza, em boa hora, porquanto está em consonância com as disposições da Constituição Federal e com a verdadeira concepção de administração de qualquer entidade que se proponha a manter sua solvência dentro da necessidade de equilíbrio entre receita e despesa.

Ao bom governante e administrador, a referida Lei nada representa em termos de ameaças, pois saberá buscar as soluções indispensáveis para lhe dar concretude aos seus comandos, sem descurar de atender, simultaneamente, às demandas reclamadas pelos cidadãos abrangidos na esfera de sua competência funcional, o que poderá exigir, inegavelmente, muito planejamento, criatividade e dinamismo para consegui-lo, mas sendo fiel a esse propósito haverá espaço e entendimento social para alcançar esses objetivos. Significa dizer que ao agente público impõe-se um dever de manter a relação entre receita e despesa pública perfeitamente equilibrada e de forma transparente,

como deve ser, afinal, a gestão da coisa pública.

9. Bibliografia

ANJOS, Luís Henrique Martins dos; ANJOS, Walter Jone dos. *Manual de direito administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Manual de Interpretação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A Lei de Responsabilidade Fiscal e os novos desafios do ordenador de despesas. *Fórum Administrativo*, São Paulo, Ano 1, n. 4, p. 373-382, jun. 2001.

—. Lei de Responsabilidade Fiscal e o uso dos recursos públicos pelo Ministério Público e os Poderes Legislativo e Judiciário. *Fórum Administrativo*, São Paulo, Ano 1, n. 1, p. 21-23, mar. 2001.

FERRAZ, Luciano. A Lei de Responsabilidade Fiscal e terceirização de mão-de-obra no serviço público. *Fórum Administrativo*, São Paulo, Ano 1, n. 2, p. 130-140, abr. 2001.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

LIMA, Gerson. A Ascendência Monetária da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 784, p. 97-104, fev. 2001.

MILESKI, Helio Saul. Lei de Responsabilidade Fiscal _ novas regras para a gestão e transparência fiscal. *Fórum Administrativo*, São Paulo, Ano 1, n. 5, p. 556-562, jul. 2001.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Aspectos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, Ano 17, n. 11, p. 837-846, nov. 2001.

SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma administrativa e os servidores públicos. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, Ano 18, n. 10, p.790-794, out. 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.