



O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO FRENTE À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

DECKI, Dangelles.¹
VIERIA, Tiago Vidal.²

RESUMO:

O referido trabalho tem como objetivo analisar o princípio da supremacia do interesse público frente à lei de responsabilidade fiscal. Iniciando por uma breve conceituação de Direito Administrativo, administração pública e funções do Estado, para então se aprofundar na questão do interesse público, com um relato do surgimento da noção de interesse público, seu conceito e aplicabilidade. Em seguida passa-se a uma conceituação mais aprofundada ao estudo da lei de responsabilidade fiscal e ao princípio da supremacia do interesse público. A lei de responsabilidade fiscal, no início teve um grande número de críticas por possuir excesso de rigor, pois deixava em segundo plano o desenvolvimento do Estado e os interesses da sociedade e se preocupava apenas com o controle fiscal. Com o passar do tempo, a lei de responsabilidade fiscal foi ganhando força e importância por conta dos resultados obtidos, mas ainda assim, apresenta alguns questionamentos a respeito da falta de observância ao princípio da supremacia do interesse público, que por muitas vezes atrapalham ações da administração pública no seu dever de atender os interesses da coletividade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública, Interesse Público e Responsabilidade Fiscal.

THE PRINCIPLE OF THE SUPREMACY OF PUBLIC INTEREST WITH THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW

ABSTRACT:

The purpose of this paper is to analyze the principle of supremacy of the public interest in relation to the law of fiscal responsibility. Starting with a brief conceptualization of Administrative Law, public administration and functions of the State, to then go deeper into the issue of public interest, with an account of the emergence of the notion of public interest, its concept and applicability. Then, a more in-depth conceptualization is given to the study of the law of fiscal responsibility and to the principle of the supremacy of public interest. The tax liability law initially had a high number of criticisms because it was excessively rigorous, since it left the development of the State and the interests of society in the background and was concerned only with fiscal control. Over time, the law of fiscal responsibility has gained strength and importance because of the results obtained, but it still presents some questions about the lack of observance of the principle of supremacy of the public interest, which often hinders actions of public administration in its duty to serve the interests of the community.

KEYWORDS: Public Administration, Public Interest and Fiscal Responsibility.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca fazer uma análise do direito administrativo brasileiro, focando os

¹Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário FAG. E-mail: dangelles.decki@hotmail.com.

²Advogado, professor do Centro Universitário FAG e orientador da pesquisa. E-mail: tiago.vidal.vieira@gmail.com



conflitos existentes nas legislações frente ao princípio da supremacia do interesse público, tendo como escopo o referido princípio, frente à lei de responsabilidade fiscal, buscando contrapontos entre os institutos, analisando a coexistência de ambos dentro do ordenamento jurídico pátrio.

Em um momento em que, ao acessar o conteúdo de qualquer noticiário, depara-se frente a uma dicotomia, onde de um lado são notícias de corrupção sistêmica em todas as esferas de poder, desmandos administrativos e milhões e milhões de reais desviados dos cofres públicos, e de outro lado o que se vê é uma máquina administrativa estatal sem os recursos necessários para prestar o devido atendimento à população.

Diante desse cenário começa a vir à tona com maior intensidade, discussões sobre mecanismos e regramentos que possam modificar esse panorama. É nesse sentido que o direito administrativo passa a ser notado com maior relevância, pois é ele o ramo do Direito que disciplina o exercício da função administrativa do Estado, bem como pessoas e órgãos que a desempenham. É também onde podemos entender que o Estado, para alcançar o seu dever de atendimento à coletividade se utiliza de poderes instrumentalizados na ordem jurídica.

O direito administrativo é um conjunto de limitações impostas ao Estado ou que regulam as relações da administração com os administrados, na busca de atingir o interesse da coletividade. Essas limitações são as leis, as normas e os princípios que regem o nosso ordenamento jurídico.

A função norteadora da administração pública é a do cumprimento do dever de alcançar o interesse público, se valendo de todos os mecanismos do nosso ordenamento jurídico. A LRF – lei de responsabilidade fiscal é um desses mecanismos. A questão é saber se a sua aplicação está de acordo com o princípio constitucional e do direito administrativo da supremacia do interesse público, pois apesar de ter sua constitucionalidade atestada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), após inúmeras ações e questionamentos, a LRF – lei de responsabilidade fiscal ainda é suscetível a muita discussão.

Desde 1988 com a nova Constituição, começaram a surgir inúmeras normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, para disciplinar as finanças públicas, ou de alguma forma regular a aplicação dos recursos públicos. Dentre elas, a Lei 8429/92 (lei de improbidade administrativa), Lei 8666/93 (lei das licitações), Lei 9755/98 (lei da transparência), Emenda Constitucional 29/00 (gastos em saúde pública), até chegarmos a Lei complementar nº101, de 04/05/2000, denominada lei de responsabilidade fiscal (LRF), que hoje é considerada a principal norma reguladora das atividades fiscais e orçamentárias da administração pública brasileira.



Ocorre que a LRF – lei de responsabilidade fiscal apresenta benefícios às finanças públicas, porém sofre inúmeras críticas por travar a administração na execução dos seus serviços e na busca de atender o interesse público. É notório que seus regramentos trouxeram muitos benefícios à gestão fiscal da administração pública, mas apesar de ser considerada constitucional pela suprema corte brasileira, em alguns pontos, percebe-se o choque existente entre ela (LRF) e o princípio da supremacia do interesse público.

Não são raros os casos em que as normativas da referida legislação atrapalham as ações da administração pública no seu dever de atender os interesses da coletividade, como estabelece o aludido princípio. O que nos leva ao questionamento dos reais benefícios trazidos por ela, e da necessidade de se fazer adequação ao seu texto para eliminar essas contradições.

Esse trabalho busca fazer um estudo contrapondo a lei de responsabilidade fiscal ao princípio da supremacia do interesse público, para que se possa ter uma noção mais clara dos benefícios ou prejuízos causados por ela, e para se entender melhor as dificuldades da administração pública na execução dos seus deveres para o melhor atendimento a coletividade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O DIREITO ADMINISTRATIVO

O que disciplina a função administrativa, juntamente com as pessoas e os órgãos que a exercem é o ramo do direito público denominado direito administrativo. Segundo Mello (2016) apesar do direito administrativo abarcar um conjunto de normas e princípios que regem o papel da administração pública, ele não engloba a totalidade de matérias que dispõem sobre a função administrativa, ficando em apartado como outro ramo do direito, o direito tributário, o direito financeiro, previdenciário, dentre outros.

Adepta da conceituação de direito administrativo pelo critério da administração pública, Di Pietro traz a seguinte definição:

O ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens e meios de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública (2017, p. 80).



O direito administrativo rege as relações jurídicas entre órgãos do Estado e os cidadãos, por meio de um conjunto de normas e princípios, que priorizam o interesse público (CARVALHO FILHO, 2017).

É no ordenamento jurídico de cada estado, em especial na sua constituição, que encontramos a definição de quais interesses são considerados públicos, de forma a legitimar a existência de relações jurídicas, vinculadas a tais interesses, nas quais o Estado (ou uma de suas entidades administrativas) situe-se em posição de superioridade frente o particular. Nesses casos a lei estabelecerá as prerrogativas necessárias para assegurar a prevalência do interesse público sobre o privado.

Pelo exposto não deve restar dúvidas de que o direito administrativo se enquadra entre os ramos do direito público, pois, dentro da sua esfera de abrangência, regula a organização e o desenvolvimento das atividades do estado voltadas para a consecução de interesses públicos (BARCHET, 2008, p. 17).

Marinela (2010) ressalta que o direito administrativo não tem a função de definir os fins do Estado, pois essa é a função do direito constitucional. Sua função é a de realizar as definições do direito constitucional.

2.2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Cunha Junior (2014) define a administração pública como uma organização de entidades estatais, suas ramificações e agentes, encarregados constitucionalmente de exercer a função administrativa do Estado.

Segundo Di Pietro (2017), partindo da ideia que administrar engloba planejamento e execução, a administração pública conceituada em um sentido amplo, encarrega os órgãos governamentais, supremos e constitucionais de esquematizar os planos de ação e comandar o planejamento governamental. Já os órgãos administrativos, subordinados e dependentes são encarregados de pôr em prática, ou seja, executar os planos governamentais.

Como a administração pública pratica somente atos de execução, e não atos de governo, pode-se defini-la formalmente como um conjunto de órgãos designados para alcançar os objetivos do Governo, e em uma definição mais simples como: “todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MEIRELLES, 2016, p. 68).



2.3 AS FUNÇÕES DO ESTADO

Sobre a definição das funções do Estado, Mello (2016, p. 29) afirma que a “função pública, no Estado democrático de direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”.

As atividades do administrador público devem ser baseadas na função básica da administração pública, que é atender as necessidades da coletividade administrada na busca do bem comum. Sendo que qualquer ato administrativo praticado contra o interesse coletivo é considerado ilícito e imoral, pois “a comunidade não institui a administração senão como meio de atingir o bem-estar social” (MEIRELLES, 2016, p. 90).

Gasparini (2003) de forma simplificada afirma que toda atividade administrativa tem a obrigação de se nortear a fim do interesse público ou pelo bem coletivo, tendo a função e responsabilidade de conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade, tudo conforme a lei e a moralidade administrativa.

2.4 INTERESSE PÚBLICO

Carvalho Filho (2010) faz um breve histórico do surgimento da noção de interesse público. Segundo ele, no período antigo as condições políticas, sociais e econômicas impediam as discussões acerca de uma definição do que seria o interesse público, porém no direito romano existiam certas máximas que falavam sobre o interesse do Estado, uma visão embrionária, mas que trazia o ponto central, o interesse. Ainda em tempos mais recentes, mas com visão clássica, a noção de interesse público era associada à própria noção de Estado. A chegada da modernidade trouxe consigo uma profunda necessidade de se discutir e analisar melhor sobre o sentido do interesse público, pois para a época o Estado só se justificava em razão do atendimento aos interesses da coletividade, eis que surge o Estado de Direito.

Gabardo e Hachem (2010) apontam que o pensamento burguês do período revolucionário francês do século XVIII, tinha o interesse de impedir interferência do poder público nas relações individuais, para eles o bem coletivo não era e não podia ser decido e apontado pelo estado, o bem comum deveria ser uma consequência do livre exercício das relações individuais. Dessa maneira, o interesse público se dava pelo amparo dos interesses privados. Nesse sentido, a atuação estatal



deveria se dar em total subserviência aos comandos legais, as leis, pois somente elas poderiam garantir os interesses individuais em decorrência de terem sido criadas pelo poder legislativo, que são os representantes do povo, sendo assim, elas representariam a vontade de todos, seriam sempre justas e jamais contrariariam a vontade individual de cada um.

A noção inicial de interesse público que se pode identificar na modernidade segundo Gabardo e Hachem (2010), se deu com o Estado de direito, com o advento do constitucionalismo moderno francês, que trazia em sua essência a proteção do individualismo, e dessa maneira ao proteger o individualismo se chegaria ao interesse geral.

Através de um pressuposto histórico, social e político foi definido o significado de interesse público, mas pode-se considerar essas definições tradicionais em nosso sistema jurídico como subjetivas e simples. Em alguns casos é relacionada até mesmo como sendo o resultado de uma somatória de interesses particulares, formando uma identidade coletiva (PESTANA, *apud* SILVA, 2012).

Quando pensamos em interesse público, automaticamente nos vem à mente a ideia de algo contrário aos interesses particulares, aos interesses individuais de cada pessoa. É sensata a ideia que o interesse público é o interesse de todos, mas também é errônea a de que seria a somatória dos interesses singulares de cada um. Ao se pensar que o interesse público ultrapassa os interesses próprios de cada um, acentua-se a falsa ideia de uma incompatibilidade entre o interesse das partes e o interesse de todos, supondo-se assim se tratar de um interesse independente, que não vincularia os interesses singulares ao interesse de todos (MELLO, 2016).

Segundo Mello (2016, p. 60) “Seria inconcebível um interesse do todo que se fosse, ao mesmo tempo, contrário ao interesse de cada uma das partes que o compõem”, pois seria o mesmo que dizer que o que é bom para todos, é considerado o mal de cada um, ou que o interesse coletivo fosse um anti-interesse individual. O que acontece na verdade, é que existe o interesse individual de uma pessoa, ao que diz respeito a questões de sua vida particular e singular, mas também há o interesse desse mesmo indivíduo como membro da sociedade, ou seja, não deixa de ser um interesse pessoal, mas é voltado para questões da coletividade na qual está inserido. A partir destas considerações pode-se dizer que o interesse público é a somatória de interesses dos indivíduos quando considerados partícipes da sociedade.

De acordo com Mazza (2012) a expressão interesse público é dividida em interesse público primário e secundário. Sendo que o primário compreende o verdadeiro interesse do bem comum, da coletividade, e o secundário compreende os anseios patrimoniais do Estado.



De acordo com Gabardo e Hachem (2010), o interesse coletivo primário, seria a soma dos interesses individuais de uma coletividade organizada, sendo que somente esse pode ser admitido como o verdadeiro interesse público, se diferenciando do secundário, que seria tanto o interesse de um particular individualmente considerado, como o interesse da administração pública.

Essa distinção se torna relevante para Mazza (2012), porque pode haver conflitos entre o interesse primário e o secundário, pois nem sempre os interesses do Estado coincidem com os interesses da sociedade.

Dessa maneira, só se pode considerar os interesses secundários, quando não houver colisão entre ele e o interesse primário (GABARDO e HACHEM, 2010).

Marinela (2010) ressalta que o estado só pode defender seus próprios interesses quando esses coincidirem com os interesses públicos primários, ou seja, o interesse público secundário só será levado em consideração se não houver conflito com o interesse primário, ou quando for instrumento para atingir o interesse da coletividade.

2.5 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Àvila (2015), em sua obra, afirma que os princípios são venerados como alicerces ou colunas mestres do ordenamento jurídico.

Desrespeitar um princípio afronta não somente ele próprio, mas significa ofender todo um conjunto de comandos, pois entende-se os princípios como regulamento universal, que reúnem valores fundamentais de um sistema. Eles guardam a essência da ordem jurídica e dão forma a determinado ramo. No direito administrativo os princípios desempenham dois papéis principais segundo Mazza (2012), o hermenêutico e o integrativo. Podendo assim, sanar questionamentos sobre determinada norma, como também fechar as lacunas existentes em seu texto.

Para Mello (2016, p. 99) “O princípio da supremacia do interesse público é o princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência”.

Segundo Di Pietro (2017) o princípio da supremacia do interesse público está incluso tanto na elaboração de uma lei quanto na sua execução feita pela administração pública, inspirando o legislador para que considere a relevância do interesse público sobre o privado.

Todas as regras que são conexas ao direito administrativo devem ser consideradas por meio da noção de função pública, onde todos os poderes concedidos aos administradores devem servir



para atingir os interesses da coletividade, satisfazendo assim toda ação estatal. Aí está a verdadeira função do princípio do interesse público no direito administrativo (MAFFINI, 2016).

Nesse mesmo sentido, Mazza (2012) discorre que os interesses públicos são extraordinários perante os interesses singulares; motivo pelo qual a administração pública detém prerrogativas concedidas por lei, o que não ocorre com os particulares.

Contudo, a ideia de que o interesse público coloca a administração pública em superioridade com relação ao particular, deve ser rejeitada. Tal entendimento não é condizente com a regra constitucional atual, onde a constituição federal exalta o indivíduo destacando em seu texto um grande espaço aos direitos e garantias individuais fundamentais (MAFFINI, 2016).

2.6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ao final da década de 60, os rumos da economia começaram a mudar. O crescimento econômico após a segunda guerra e a forte ingerência dos estados nas economias diminuiu. Vários países passaram por crises fiscais. No Brasil, as incertezas e agitações do mercado, aliadas ao desequilíbrio fiscal da união, estados e municípios, resultaram em conjunturas precárias e insustentáveis de endividamento e débitos do setor público nas décadas de 80 e 90, o que levou o país a inúmeras e onerosas tentativas de auxílio do governo federal para sanar os problemas macroeconômicos nacionais (OLIVEIRA, 2015).

No Brasil, a administração pública não se preocupava com as contas. Por muito tempo, os gastos públicos eram realizados com total despreocupação em relação aos limites das receitas públicas, o que causava excessivos déficits fiscais, que com o tempo, passaram a ser incontroláveis. Consequentemente, os gastos descontrolados alcançaram altos níveis de endividamento, resultando no aumento inflacionário e na imobilidade da administração pública, que passava grande parte do tempo saneando dívidas (ABRAHAM, 2017).

De acordo com Mazza (2012), o Brasil estava passando por esse desequilíbrio fiscal, com gastos superiores às receitas, principalmente por conta de gastos excessivos com pessoal e com a concessão indevida de vantagens fiscais. O endividamento público descontrolado, as taxas de juros e a inflação extremamente alta, fizeram com que os atendimentos às necessidades básicas da população fossem limitados. Esse contexto fez com que a Constituição Federal de 1988 percebesse que havia a necessidade de criar uma lei que bloquearia, ou ao menos controlaria os prejuízos financeiros causados por uma gestão temerária.



A necessária procura por uma estabilização, redefiniu o arquétipo econômico brasileiro, instituindo três diretrizes: a estabilidade da moeda, o desenvolvimento sustentado e os avanços na qualidade de vida da população. Assim, além de inúmeras outras reformas necessárias, o fundamental era instituir uma legislação que organizasse as contas públicas (ABRAHAM, 2017).

A lei de responsabilidade fiscal foi apresentada a sociedade em 1998, como uma ferramenta criada para controlar as finanças dos três níveis de governo, o federal, estadual e o municipal. Os seus simpatizantes a receberam como um código de conduta para os administradores públicos, a consideraram um marco histórico, uma revolução nas finanças públicas. Para seus opositores, representava a imposição econômica fiscalista neoliberal (OLIVEIRA, 2015).

Para Abraham (2017), apesar dos apontamentos, das perspectivas e influências do mercado externo, a LRF foi preparada, principalmente para atender as necessidades nacionais, que clamava por um novo modelo de gestão pública, centrado no uso correto dos recursos e na responsabilidade fiscal.

Para Oliveira (2015), o principal motivo da criação da lei de responsabilidade fiscal foi a carência urgente e reconhecida de se estabelecer uma metodologia estruturada de gerenciamento do endividamento público de maneira direta e indireta. Na própria mensagem do projeto de lei de responsabilidade fiscal encaminhada pelo presidente da república ao congresso pode-se perceber esse direcionamento:

Este projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado a sociedade brasileira em outubro de 1998 e que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao produto interno bruto da economia. [...]

Buscou-se assim [...] também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável (Projeto de lei complementar nº18, de 1999).

Diante disso, Oliveira (2015) confirma que são esses os objetivos da LRF, e não o de atacar a corrupção ou de resgatar a moral e a ética pública.

Em 04 de maio do ano de 2000, o presidente da República sancionou a Lei complementar 101, denominada de lei de responsabilidade fiscal, que disciplina normas de finanças públicas destinadas a responsabilidade na gestão fiscal, valendo-se para os três poderes, executivo, legislativo e judiciário.

O artigo primeiro da lei de responsabilidade fiscal nos traz seus objetivos:



Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1º 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 (Lei complementar nº101, de 2000).

Basicamente essa lei apresenta duas funções, a de normatizar questões gerais relacionadas às finanças públicas e a de impor limites nas despesas. Para isso se concretizar a lei previa ações transparentes, feitas por meio de publicação de relatórios de gastos e orçamentos, além de ações planejadas para prevenir riscos e evitar desvios que afetariam as contas públicas, através do cumprimento de metas sobre receitas e despesas, e obedecendo os limites de dívida (OLIVEIRA, 2012).

Neste mesmo sentido, Abraham (2017) aponta três peculiaridades da LRF para a consecução do seu objetivo: o planejamento, a transparência e o equilíbrio nas contas públicas. O planejamento advém da grande importância que se atribuiu as leis orçamentárias como instrumentos de gerenciamento total das contas públicas. A transparência confere a toda a sociedade uma maior participação em todos os fatores que envolvem o planejamento, desde a arrecadação até a consumação das despesas por parte da administração. O equilíbrio nas contas é o princípio basilar da LRF, balanceando receitas e despesas, permitindo ao estado identificar as necessidades e dispor dos recursos suficientes para se desenvolver sustentavelmente.

Como uma forma de incentivo ao governo a gerenciar adequadamente, de maneira planejada e transparente os recursos públicos, a imposição da LRF trouxe consigo um grande impacto em todos os níveis da administração pública, como a renovação do interesse no processo orçamentário, na gerência tributária, nas melhorias e modernização do processo de arrecadação de impostos e controle das despesas, na contabilidade pública e nos tribunais de contas, que passaram a desenvolver trabalhos de orientação e treinamentos para a realização de fiscalização e regulamentação que não existiam há muitos anos. Mas isso não significa que a LRF tem o poder de garantir a estabilização financeira permanentemente e nem a moralização da administração pública. A LRF é o ponto de partida de um longo processo com melhorias gradativas no âmbito institucional e legislativo da gestão fiscal pública (OLIVEIRA, 2015).



2.7 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Mello (2016) coloca o princípio da supremacia do interesse público como sendo a essência e o princípio norteador de uma sociedade. Di Pietro (2017) afirma que o princípio da supremacia do interesse público deve estar incluso tanto na elaboração de uma lei, quanto na sua execução realizada pela administração pública. Unindo esses dois pensamentos, pode-se fazer a verificação para saber se o princípio da supremacia do interesse público foi e está sendo respeitado pela lei de responsabilidade fiscal.

Vários são os questionamentos, as defesas e as críticas em relação a lei de responsabilidade fiscal. Questiona-se por exemplo, a restrição às despesas com pessoal. Ponto esse importante de se analisar em relação ao respeito ao princípio da supremacia do interesse público.

A lei de responsabilidade fiscal prevê em seu artigo 19 o seguinte:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 (Lei complementar nº 101, de 2000).

Entende-se a importância de controlar os gastos com pessoal, para que não se tenha gastos desenfreados e com isso, ocorra falta de recursos para que a administração possa fazer os



investimentos necessários ao desenvolvimento do ente federativo (país, estado e município). Porém, muitos dos serviços públicos para serem prestados com qualidade à população, dependem da contratação de funcionários e de mantê-los bem remunerados, como é o caso da educação e dos serviços de saúde.

Muito se fala que a educação é caminho para o desenvolvimento do país, mas ela só será oferecida com qualidade se os investimentos forem adequados, principalmente com relação a contratação, a qualificação e a remuneração justa dos professores. Na saúde, o panorama é o mesmo, para a prestação de serviços de qualidade e que tragam realmente melhorias nos índices de saúde da população, se faz necessário um corpo de profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, técnicos, etc.) em número e qualificação adequada.

Maffini (2016) aduz que todas as regras conexas ao direito administrativo devem ser consideradas por meio da noção de função pública, onde todos os poderes concedidos aos administradores devem servir para atingir os interesses da coletividade, satisfazendo assim toda ação estatal.

Diante disso é que a LRF recebe várias críticas, com relação a maneira como estabelece os índices de controle dos gastos com pessoal, pois a regra estabelecida por ela acaba por criar um obstáculo para administração pública, para que ela possa atingir os interesses da coletividade.

A LRF enfrenta críticas também no que tange gastos com seguridade social. Para Alcântara (2005), há uma contradição na lei, pois inicialmente ela não restringe gastos com assistência social, para em seguida controlar os serviços de seguridade social, corroborando com as críticas feitas por inúmeros gestores de que a LRF atribui limites e índices que engessam a administração.

Outro ponto criticado é com relação à uniformização de seus regramentos. Rezende (2004) critica a padronização estabelecida pela legislação, pois a extensão continental do nosso país acaba por gerar peculiaridades em cada região, que deveriam ser tratadas de maneiras diferenciadas, acatando as particularidades de cada região.

Outros apontamentos podem ser feitos com relação a problemas da lei, por ela estar direcionada para o cumprimento das metas fiscais, em especial o superávit primário, não prevendo metas sociais; e também por estabelecer restrições às despesas de seguridade social, mas não impor nenhum teto às despesas com juros e amortizações da dívida.

Por outro lado, segundo Bernardes (2008), os regramentos da LRF, estão em harmonia com as normas do ordenamento jurídico e não têm o escopo de privilegiar o equilíbrio econômico às custas do desenvolvimento social. As condenações feitas neste rumo mostram, de fato, que a



administração pública brasileira incide no erro da falta de planejamento e da gestão pública irresponsável.

Um ponto importante de se ressaltar a favor da LRF, é o disposto em seu artigo 11, que discorre sobre a efetiva arrecadação tributária pelos entes da federação, trazendo sanções a administração que não observam esse dispositivo. Pois isso inibe a ação politqueira de alguns administradores, que executam a tributação de acordo com seus interesses.

Abraham (2017) alega que os entes federativos devem exercer a sua competência tributária constitucionalmente atribuída, a fim de arrecadarem todos os recursos financeiros de sua competência, para dessa maneira realizar adequadamente as políticas públicas e atender os interesses da comunidade.

Destaca-se também o disposto no artigo 16 da lei que preza pelo planejamento de ações, com controle dos gastos e prévia estimativa orçamentária. Dessa maneira, Abraham (2017) considera que o Estado atingirá e implementará os ideais e direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente.

A partir do momento em que entrou em vigor a lei de responsabilidade fiscal, pode-se notar que o desequilíbrio orçamentário, o gasto exagerado com pessoal, as operações de crédito feitas de forma irresponsável, o desleixo com o patrimônio público e demais práticas irracionais que eram consideradas comuns, começaram a ser fiscalizadas e passíveis de sanções. Além disso, o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade que sustentam a lei, são responsáveis por aos poucos moldar a administração pública e torna-la mais responsável e baseada em princípios éticos (COELHO e FARIA, 2009).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse público está na base do estado democrático de direito, é a linha norteadora do Estado e deve ser respeitado desde a elaboração de qualquer ato normativo, até a sua execução, porém a ideia de que o interesse público é supremo, sempre prevalecendo sobre o particular, deve ser refutada. A administração pública tem sim atributos de imperatividade e autoexecutoriedade de seus atos, contudo isso não se aplica a tudo o que ela faz.

A lei de responsabilidade fiscal com certeza impõe diversos problemas à administração pública, dificultando em muitos momentos o andamento natural de suas ações, mas nem por isso devemos entender que a LRF esteja afrontando o princípio da supremacia do interesse público. Isso



não pode ser considerado, apenas por que alguns pontos de seus regramentos trazem essas dificuldades, pois o objetivo central e norteador dessa legislação, com certeza caminha lado a lado com o interesse coletivo.

A LRF influi ampla e diretamente na administração pública, e dessa maneira será sempre alvo de críticas, principalmente vindas de maus gestores. O que não podemos é perder o centro da discussão, que é de contribuir para que a legislação funcione e atinja seus objetivos, garantindo assim, que ela se torne uma “arma” poderosa no cuidado da “coisa pública”.

A LRF é um produto legislativo ativo e incompleto que merece atenção. Garantir que ela tenha efetividade e atinja os objetivos propostos, faz parte de um planejamento e desenvolvimento sustentável do país.

Apesar de ter sido amplamente debatida, a LRF apresenta falhas, abrindo espaço para aperfeiçoamento de seus parâmetros, porém, esse debate deve ser feito com muita responsabilidade para que não tenhamos retrocessos na responsabilidade da gestão fiscal.

Apesar de ser avaliada como uma baliza no regramento das contas Estatais no Brasil, pelos bons frutos que sua prática tem originado, principalmente entre os governos estaduais e municipais, ainda existem muitas brechas que permitem a maquiagem das contas públicas e também a falta de alcance de seus dispositivos ao governo federal; por isso se faz extremamente necessário que continuemos avançando e buscando reformas no seu texto, visto que mesmo com todo sucesso e frutos da lei de responsabilidade fiscal, o país está carente de reformas, principalmente do seu modelo federalista, melhorando assim as condições dos governos, principalmente os subnacionais, de conseguirem equilíbrio fiscal aliado ao atendimento adequado das demandas públicas.

REFERÊNCIAS

ABAHAM, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios** – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ALCANTARA, G. O. **Responsabilidade Fiscal significa irresponsabilidade social?** In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2 ed. São Luis, 2005.

BARCHET, G. **Direito administrativo: Teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.



BERNARDES, F. C. **A lei de responsabilidade fiscal como mecanismo de implantação.** Trabalho publicado nos anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Brasília – DF, 2008.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 set. 2017.

CARVALHO FILHO, J. S. Interesse público: Verdades e sofismas. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.); RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

COELHO, A. K. S.; FARIA, J. C. **A LEI de Responsabilidade Fiscal E Seu Impacto Na Gestão Pública** - XIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IX Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/0076_0313_01.pdf> Acesso em: 08/06/2018.

CUNHA JUNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional.** 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da supremacia do interesse público: Sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.); RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

GABARDO, E.; HACHEM, D.W. O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: Uma crítica da crítica. In: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.); RIBEIRO, C. V. A. (Coord.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2010.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo.** 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAFFINI, R. **Elementos do direito administrativo:** atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatutos das estatais. Porto Alegre: Livraria do advogado Editora, 2016.

MARINELA, F. **Direito Administrativo.** 4 ed. Niterói: Impetus, 2010.

MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.



6º SIMPÓSIO
DE SUSTENTABILIDADE



26 A 28 DE JUNHO DE 2018



OLIVEIRA, F. A. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma avaliação de sua trajetória e resultados.** REBAP. Revista Brasileira de Administração Política, v. 5, p. 11-27, 2012.

OLIVEIRA, W. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

REZENDE, F. C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, G. A. **A reconfiguração do conceito de interesse público à luz dos direitos fundamentais como alicerce para a consensualidade na administração pública.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 100, maio 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11624>. Acesso em: 28 nov. 2017.