

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

GABRIEL DE JESUS TEDESCO WEDY

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-691-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018, na acolhedora Porto Alegre (RS), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, dentre os quais destacamos, sem favor algum, o Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, que reuniu um destacado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos de ampla pertinência acadêmica e inquestionável relevância prática.

Os artigos apresentados foram marcados pelo invulgar apuro intelectual, que deu ensejo a comunicados científicos e discussões de sensível qualidade, nas mais diversas temáticas do Direito Administrativo, a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pelo respeito e a perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM LIAME NECESSÁRIO PARA A CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS;
2. FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO DEVER CONSTITUCIONAL;
3. O SISTEMA DE RESPONSABILIDADE DA TEORIA DA UNIDADE DE VALOR, DE RONALD DWORKIN, COMO CONCEITO EPISTEMOLÓGICO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA;
4. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ABUSIVA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS AO AGENTE PÚBLICO;
5. UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO PAPEL DEMOCRÁTICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS;

6. AGÊNCIAS REGULADORAS E UNIDADE ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA INTERPRETAÇÃO FEDERALISTA DA CONSTITUIÇÃO E O CASO DO ESTADO DO CEARÁ;
7. ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS PÚBLICOS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA;
8. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC: ANÁLISE DA APLICAÇÃO, TRANSITORIEDADE E PERMANÊNCIA DA LEI 12.462/2011;
9. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC): DE SUA ESTRUTURA BASILAR AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE;
10. LIÇÕES PROPEDEÚTICAS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO;
11. APLICATIVOS DE INTERMEDIÇÃO DE CONTRATOS PRIVADOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS: POR QUE A POLÊMICA CONTINUA?;
12. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE EDUCACIONAL PRIVADA: AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS, A LIVRE INICIATIVA E ALGUMAS INCOMPATIBILIDADES LEGISLATIVAS;
13. CRISE NO CÁRCERE: A UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E A PRIVATIZAÇÃO DO PRESÍDIO;
14. O PARADOXO ENTRE O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL COMO FATOR LIMITADOR DO CARÁTER ABSOLUTO DA PROPRIEDADE PRIVADA PELA INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO;
15. BENS PÚBLICOS NO ATACADO E NO VAREJO: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO E DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE TERRAS PÚBLICAS NA LEI N. 13.465/17;

16. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL;

17. DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA NO ACESSO À JUSTIÇA.

Como visto, trata-se de um rico conjunto de temáticas, que evidencia a marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões sobre a atividade administrativa e a gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Estamos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos, ainda, os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Porto Alegre (RS) pela hospitaleira acolhida que tivemos na bela e moderna estrutura da UNISINOS - nessa verdadeira maratona de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Porto Alegre, novembro de 2018.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – UFSC

Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM LIAME
NECESSÁRIO PARA A CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**THE RESPONSIBLE FISCAL MANAGEMENT AND THE REALIZATION OF THE
FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION: A NECESSARY
LINK FOR THE ACHIEVEMENT OF PUBLIC POLICIES**

Luiz Felipe Menezes Tronquini ¹

Resumo

O artigo, por meio de pesquisa bibliográfica e normativa e num viés hermenêutico filosófico, demonstra que a gestão fiscal responsável é um dever jusconstitucional e que serve de condição de possibilidade à concretização do direito fundamental à boa administração pública na consecução de políticas públicas. Para tanto, analisa o conceito e os fundamentos constitucionais da gestão fiscal responsável e a fundamentalidade daquele direito. Finaliza indicando que o liame que se estabelece entre estes institutos conduz a um horizonte de sentido necessário à realização das políticas públicas que constituem os objetivos da República Federativa do Brasil.

Palavras-chave: Gestão fiscal responsável, Lei de responsabilidade fiscal, Direito fundamental à boa administração pública, Políticas públicas, Concretização de direitos

Abstract/Resumen/Résumé

The article, through bibliographical and normative research and a perspective of the philosophical hermeneutic, presents that responsible fiscal management is a jusconstitucional duty and that serves as a condition of possibility to the realization of the fundamental right to good public administration in the achievement of public policies. It analyzes the concept and constitutional foundations of responsible fiscal management and the fundamentality of that right. It ends by indicating that the link established between these institutes leads to a horizon of sense necessary for the realization of the public policies that constitute the objectives of the Federative Republic of Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Responsible fiscal management, Brazilian fiscal responsibility law, Fundamental right to good public administration, Public policies, Realization of rights

¹ Mestrando em Direito Público (UNISINOS). Especialista em Processo Civil (UFRGS), Contratos e Responsabilidade Civil (UNISINOS) e Direito Municipal (ESDM/FMP). Procurador do Município de São Leopoldo/RS.

1 INTRODUÇÃO

A realização de políticas públicas¹ possui um custo ao Estado. A proteção, efetivação e garantia de direitos, bem como a concessão dos benefícios, que delas decorrem, num pleno exercício de boa administração pública e afirmação dos objetivos da República Federativa do Brasil estatuídos no artigo 3º da Constituição de 1988, somente são possíveis mediante a disponibilidade financeira do tesouro para honrá-los. Portanto, sem recursos o Estado não realiza política pública

Assim, tendo de um lado atores sociais buscando no Estado o acolhimento de suas agendas para a realização de políticas públicas, pois as demandas sociais são infinitas, e de outro as disponibilidades financeiras do erário, que são finitas, para fazer frente a elas, a gestão desses recursos deve se dar de forma planejada, transparente e equilibrada. Ou seja, com responsabilidade, do que decorre razoabilidade e qualidade nos gastos públicos.

Neste cenário em que se exige seriedade no trato das finanças públicas, o desvelamento da tradição histórica do Estado brasileiro revela que o modelo político-administrativo de gestão das suas finanças pelos entes federados estabelecido pela Constituição de 1988 não conseguiu ser efetivo de imediato², pois mesmo após a sua promulgação inúmeros desmandos e abusos contra o patrimônio público foram cometidos e noticiados em rede nacional. Os cidadãos brasileiros não suportavam tamanha desordem na condução dos recursos públicos e a impunidade que rondava e beneficiava os administradores, que saíam ilesos de suas improbidades, deixavam os cofres públicos arruinados e a saúde financeira das Fazendas Municipais, Estaduais e Federal completamente comprometidas por décadas³.

¹ Para os fins deste artigo, o sentido utilizado para “políticas públicas” é aquele dado por Juarez Freitas (2015, p. 124) que as compreende como “autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividade do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras”.

² Neste sentido, Reinaldo Moreira Bruno (2008, p. 119) assevera que “a execução orçamentária, nos termos constitucionais e mesmo da legislação infraconstitucional, deveria ser objeto de controle interno, que nunca funcionou ou sequer foi colocado em prática”.

³ Corroborando com esta afirmação, Reinaldo Moreira Bruno (2008, p. 118-119) afirma que “é importante salientar-se que seriedade e responsabilidade com o dinheiro público não são da tradição brasileira, assim como probidade que tem profundas ligações com estes dois aspectos tão importantes para a gestão da coisa pública. [...] Observe-se pois, a reafirmação do já constatado, de que a seriedade e austeridade na gestão da coisa pública não são artigos levados em conta pelos governantes ou seus pretendentes, eis que acabam por tornar impopular o governo. [...] Apesar da existência de uma legislação bastante razoável como já mencionada, a tônica da administração financeira das três esferas, é do desrespeito e afronta através de subterfúgios, descontrole e inércia dos poderes e da fiscalização”.

Era preciso uma mudança no paradigma⁴ da gestão dos recursos que a sociedade confiava ao Poder Público e “realizar política de resultado e não mais populista, demagógica e coronelista” (OLIVEIRA, 2001, p.272). Para atender este clamor social e efetivar as normas constitucionais de finanças públicas, em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar nº 101, a notoriamente conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal, doravante assim denominada neste artigo. Esta lei traz o conceito de gestão fiscal responsável, cuja gênese decorre do dever de observância do equilíbrio e salvaguarda das finanças públicas em direção à concretização do direito fundamental à boa administração pública, um dos pilares de sustentação do Estado Democrático de Direito.

Forte nestas considerações, o artigo pretende demonstrar que a gestão fiscal responsável é um dever jusconstitucional e que serve de condição de possibilidade à concretização do direito fundamental à boa administração pública na consecução de políticas públicas. Visando atingir esta pretensão, através de pesquisa bibliográfica na doutrina nacional e estrangeira e com base nos aportes teóricos da hermenêutica filosófica⁵, ele está estruturado em três partes, sendo que na primeira apresenta o conceito e os fundamentos constitucionais do instituto da gestão fiscal responsável. Na sequência, aborda a questão da boa administração pública, examinando a fundamentalidade deste direito e, por fim, na terceira parte, apontando o liame que há entre estes institutos, analisa a gestão fiscal responsável como um dever jusconstitucional a esta.

Com essa discussão, corrobora-se para o enriquecimento e aperfeiçoamento dos estudos constitucionais e administrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois como afirma Marcus Abraham (2017, p. 20) esta lei “é uma obra jurídica dinâmica e inacabada, que exige constante evolução e aperfeiçoamento”. Ela faz parte de um “projeto de desenvolvimento nacional” na dicção deste autor (2017, p. 20), representando “o ponto culminante, até aqui, de um longo processo institucional e legislativo de melhorias paulatinas na gestão fiscal”

⁴ Conforme Marcus Abraham (2017, p. 9), a sociedade brasileira “demandava a implantação de uma nova cultura na gestão pública, baseada na responsabilidade fiscal e no bom uso dos recursos públicos”.

⁵ Esta teoria busca dar sentido ao texto normativo, não através de uma mera reprodução do Direito, aplicável a todos os casos sem qualquer distinção, mas, a partir de cada caso concreto, de acordo com a sua singularidade e história envolvida. Desta forma, possibilita-se que a Constituição, enquanto norma fundante e norteadora de um ordenamento jurídico, seja aplicada a partir da conjugação desses horizontes, considerando a realidade social e histórica e as potencialidades e limitações de cada intérprete. A sua origem está associada ao pensamento de Martin Heidegger (1889-1976), uma vez que, segundo Lenio Luiz Streck (1999, p. 170), com este filósofo “a hermenêutica deixa de ser normativa e passa a ser filosófica, onde a compreensão é entendida como estrutura ontológica do Dasein (ser-aí ou pre-sença)”. Todavia, como o próprio Heidegger constata, o seu desenvolvimento se deu com Hans-Georg Gadamer (1900-2002). Como assinala Jean Grondim (1999, p. 24), “por mais que o empreendimento filosófico de um Gadamer teria sido impossível sem Heidegger, o Heidegger tardio não pôde deixar de constatar: ‘A ‘filosofia hermenêutica’ é coisa de Gadamer”.

(OLIVEIRA, 2010, p. 69). Portanto, espriar as ideias de boa administração pública, imprescindíveis ao logro de políticas públicas que concretizam direitos e promovam democraticamente o bem-estar da sociedade num ambiente de gestão fiscal responsável é contributo deste artigo para a evolução do projeto em questão.

2 A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL E OS SEUS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

De acordo com o parágrafo primeiro do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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. Conforme este texto legal, no intuito de salvaguarda e equilíbrio das finanças públicas, a gestão fiscal será responsável quando realizar e cumprir tais ações e for obediente aos limites e condições ali estipulados.

Para Estevão Horvath (2001, p. 149), a matéria tratada nesta Lei, “não passa – na sua maior parte – de uma explicitação do que já está contido – expressa ou implicitamente no texto da Lei Maior”. Assim, este modo de administrar as finanças públicas não foi uma inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que, como será visto a seguir, a gestão fiscal responsável decorre do próprio texto constitucional que possui normas que regulam a matéria e impõe deveres aos gestores públicos em nome da boa administração pública.

Expressamente, as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal encontram previsão constitucional nos artigos 163 a 169 da Constituição de 1988, os quais constituem o seu Capítulo II (Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento). Depreende-se destes dispositivos a intenção do constituinte de atender “ao clamor de especialistas e administradores públicos, que entendiam serem a questão orçamentária e a excessiva capacidade dispenditiva das entidades federativas o nó górdio do insucesso de políticas fiscais” (MARTINS et al, 2001, p. XXXI), o que justifica a necessidade

de inseri-las no texto constitucional e de dar-lhes operacionalidade técnica através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esta afirmação fica evidenciada quando o inciso I, do artigo 163 da Constituição determina que lei complementar disporá sobre finanças públicas, quando o parágrafo 6º do artigo 165 estabelece que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios, benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, e também, quando o parágrafo 9º deste mesmo artigo prevê que lei complementar estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Por conta disso, tem-se que

a LRF atua como uma lei que está a *complementar* a Constituição. Em rigor, todas as leis complementam a Constituição. Aqui, quando se diz que a LRF complementa a Lei Maior, está-se querendo significar que ela veio para *declarar*, de forma esmiuçada, aquilo que já está contido na Lei das Leis. Fez quase uma interpretação autêntica do Texto Supremo e, a nosso ver, em sua maior parte, procedeu com acerto (grifos do autor). (HORVATH, p. 2001. p. 162)

Implicitamente, consubstanciam constitucionalmente a gestão fiscal responsável o princípio republicano do artigo 1º, os princípios norteadores da Administração Pública estatuídos no artigo 37, *caput*, e o disposto no artigo 70, *caput*, da Constituição de 1988. Além destes, conforme Carlos Valder do Nascimento, os princípios da “prevenção de déficits, prudência fiscal, segurança, planejamento e publicidade ou transparência” (p. 2001, p. 18), também presentes no texto da Constituição.

Quanto ao princípio republicano e os princípios do artigo 37, *caput*, estes ratificam a concepção de que uma gestão fiscal é responsável quando atenta a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no controle das suas receitas e despesas e obediente aos limites e condições no que tange a renúncia de receita e a capacidade de endividamento⁶.

Já no *caput* do artigo 70 encontrar-se-á o fundamento constitucional para a existência dos Tribunais de Contas e Sistemas de Controle Interno. Estes órgãos realizam a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da gestão, assumindo um relevante papel na produção de

⁶ Neste sentido, Betina Treiger Grunemacher (2001, p. 9-10) assevera que “[...] a transparência e a moralidade no âmbito da Administração Pública são decorrências naturais do Princípio Republicano. Ao afirmar que o Princípio Republicano no art. 1º do Texto Constitucional e ao estabelecer os princípios que regem a atividade da Administração Pública, no art. 37 do mesmo Diploma, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o legislador constituinte estabeleceu de pronto as amarras necessárias para que a atuação do administrador público, em todas as esferas, se desse de forma transparente e ética, respeitando a “res publica” como sói acontecer nas formas republicanas de governo”. (grifo da autora).

conhecimento, orientação e efetivação das boas práticas fiscais exigida pela Constituição e regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que diz respeito aos princípios elencados por Carlos Valder do Nascimento (2001, p. 18), estes “configuram instrumentos essenciais à administração racional dos recursos financeiros postos à disposição do Poder Público”. São, por conseguinte, diretrizes para a utilização prudente e transparente dos recursos públicos, a qual deve estar sempre voltada ao atendimento das necessidades sociais, sem comprometer, contudo, o equilíbrio entre a receita e a despesa, que é exatamente o que consiste a responsabilidade na gestão fiscal (BRITO, 2001).

Segundo o referido autor, o “princípio da prevenção do déficit fiscal objetiva estabelecer o equilíbrio entre as aspirações sociais e os gastos efetivamente desembolsados no sentido de satisfazer tais expectativas” (NASCIMENTO, 2001, p. 18). Através deste princípio, como acrescenta Marcus Abraham (2017), podem ser identificados fatos que eventualmente venham a prejudicar os resultados fiscais e o equilíbrio e estabilidade das contas públicas.

A prevenção destes eventos danosos se efetiva, exemplificativamente, através de ferramentas como o anexo de riscos fiscais, do projeto de lei orçamentária anual, da compensação e limitação de empenho, e da fixação de limites para as despesas com pessoal (ABRAHAM, 2017). Todos foram introduzidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e servem para “neutralizar os riscos e reconduzir os desvios às balizas desejadas” (ABRAHAM, 2017, p. 23), evitando o endividamento do ente e o comprometimento da receita com gastos desnecessários e alheios ao interesse público.

Consequentemente, agindo desta forma, compatibilizando as disponibilidades financeiras com as demandas sociais, não inovando, mas se guiando através daquilo que está previamente definido no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária o gestor terá atendido também os princípios da prudência fiscal e do planejamento. Sobre este último, Marcus Abraham (2017, p. 36) indica que “um planejamento orçamentário bem elaborado permite uma execução orçamentária eficiente e uma política fiscal de resultados concretos e visíveis para a sociedade”. A sua efetivação está condicionada ao fato de “os agentes públicos cumprirem as determinações constantes dos dispositivos consagrados pela lei de responsabilidade fiscal e forem capazes de conduzir a coisa pública com seriedade, competência e, sobretudo, espírito público” (2001, p. 20-21). Isto é, se pautarem suas condutas na gestão dos recursos públicos dentro da sistemática previamente

definida e permitida pela Constituição, que impõe rígida observância como forma de proteção do erário.

O princípio da segurança “objetiva afastar os efeitos danosos de eventos imprevistos. Por ele, a dívida deve conter-se dentro de limites toleráveis, de modo a suportar os impactos de fatos negativos, com sua conseqüente absorção” (NASCIMENTO, 2001, p. 22). Ou seja, todo o endividamento estatal deve ocorrer em conformidade com a sua capacidade de gerar receita e nunca ser superior ao seu patrimônio líquido efetivo, o que torna segura a gestão, pois estará fortalecida e protegida quando, fortuita ou inesperadamente, for atingida economicamente por algum impacto não previsto.

Por sua vez, o princípio da transparência da gestão fiscal é uma decorrência especializada do princípio da publicidade expressamente previsto no texto constitucional⁷ e preconiza “o acesso público às informações veiculadas em documentos orçamentários, contábeis e financeiros, bem como na publicidade dos atos praticados no curso da gestão das finanças públicas” (NASCIMENTO, 2001, p. 23). Este princípio é uma imposição do próprio Estado Democrático de Direito e recebeu um tratamento bastante singular na Lei de Responsabilidade Fiscal, tanto que se encontra positivado nos artigos 48, 48-A e 49⁸ e é o fundamento para a existência dos denominados “Portais da Transparência”, meios eletrônicos que liberam ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, possibilitando o controle social sobre as ações dos gestores públicos.

Ademais, a noção de gestão fiscal responsável está associada a outro conceito bastante conhecido e discutido na seara jurídica e da ciência política que é o da *accountability*. De origem anglo-saxônica, este conceito se refere ao modo de agir do gestor público baseado no dever de responsabilidade, prestação de contas, transparência, controle, cuidado com os bens e recursos públicos, acesso a informação e participação de todos os atores não estatais na gestão.

⁷ Publicidade e transparência não são sinônimos. De acordo com Têmis Limberger (2013, p. 261), “a transparência é a possibilidade de o cidadão ter acesso à informação pública, quando a informação lhe aparece, enquanto a publicidade seria o movimento que a administração dá a conhecer os seus atos. Deste modo, a publicidade e a transparência são dois movimentos em direções distintas, porém, na mesma rodovia. A publicidade surge quando a administração divulga os seus atos à coletividade, enquanto a transparência permite ao cidadão o acesso à informação pública. [...] É a administração agindo em conformidade com o seu dever de publicizar seus atos, o cidadão se informando dos atos praticados pela administração, tudo isto fortalece a cultura democrática”.

⁸ Estes dispositivos foram introduzidos posteriormente à Lei de Responsabilidade Fiscal através da Lei Complementar nº 131, de 27 de março de 2009.

Este modo de agir frente a *res publica* é um instrumento anticorrupção, uma vez que permite ao cidadão o exercício do controle e fiscalização da gestão pública. Com isso, possibilita que ele atue politicamente e no mesmo patamar de direitos e garantias do gestor, detendo autoridade para influenciar as “escolhas coletivas nos orçamentos e políticas públicas, vigiando a execução e a probidade na gestão dos recursos e garantindo serviços públicos de qualidade, regulação eficaz, equilíbrio econômico, equidade e distribuição de renda” (ABREU, 2016, p. 225). Em apertada síntese, percebe-se que a *accountability* assegura aos atores sociais o direito de exigir contas e impõe ao gestor o dever de prestar essas contas. Afinal, segundo Guillermo O’Donnell (1998, p. 52), os gestores públicos, mandatários dos poderes públicos conferidos democraticamente pelos cidadãos, são devedores destas contas, “fonte de sua pretensão de governar”, o que legitima o direito de todos a exigir que prestem contas.

Vale registrar, também, que em português a expressão *accountability* não possui similar. Não existe na língua portuguesa uma palavra que corresponda a ela com a exatidão do significado acima apresentado. Em 1987, debruçada sobre essa questão, Anna Maria Campos (1990, p. 48), analisando a realidade política e social brasileira, afirmou em artigo posteriormente publicado, em 1990, que “qualquer tentativa apressada de cunhar uma palavra seria desprovida de significado, pois não faria parte da nossa realidade”. De acordo com esta autora, o conceito possui íntima correlação com democracia. Assim, quanto maior o avanço dos valores democráticos em um Estado, como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade, maior será o interesse pela *accountability* (CAMPOS, 1990), o que não representava a realidade do Brasil naquele momento, em que era recém-saído de um governo militar e a redemocratização era incipiente.

Essa questão voltou à tona mais de vinte anos depois, em 2009, quando José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento retomaram o problema proposto em 1987 para verificar se já era possível traduzir *accountability* em português. Para esses autores, está-se mais perto da sua tradução devido aos avanços democráticos advindos com a Constituição de 1988 e as ações e iniciativas governamentais dela decorrentes, como a reforma do Estado, para tornar a administração pública gerencial e mais eficiente, e a definição de regras de gestão fiscal através da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, ainda há muito o que se caminhar em direção a sua versão em português. Esse caminhar, salientam os referidos autores (PINHO et al 2009, p. 1357), “ainda ocorre de maneira tímida, lenta e, evidentemente, sofrendo todo tipo de bloqueio das forças conservadoras e retrógradas ligadas a uma

sociedade *no accountable*” (grifo dos autores). Ou seja, a caminhada segue. Espera-se que esta ocorra sem tropeços para que se estabeleça com seriedade e rigorismo democrático a sua tradução e, com isso, a consagração de uma cultura da *accountability* brasileira.

Paralelo a essa discussão, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001) assevera que o termo responsividade pode ser utilizado para dar sentido a *accountability* em português. Conforme expõe, esse termo se refere ao dever do gestor público de prestar contas que, no Estado Democrático de Direito, vai além do dever de observância da legalidade para alcançar também a legitimidade dos seus atos. À vista disso, a responsividade é a garantia do cidadão (e, também, o direito) de exigir que os atos dos gestores públicos estejam fundamentados na lei e legitimados democraticamente na ordem jurídica sustentada por meio da vontade popular.

Portanto, o exercício da *accountability* encontra na noção de gestão fiscal responsável a superação do modelo retrógrado e antidemocrático de gestão das finanças públicas, baseado no obscurantismo, favorecimentos escusos e descontrole dos gastos públicos sem planejamento, para a abertura do controle social e participação dos atores sociais nas escolhas públicas. Tudo isso tem o condão de desencadear o fomento de políticas públicas mais qualificadas e, no mínimo, com condições de completar todo o seu ciclo (da montagem da agenda a sua avaliação conforme HOWLETT et al, 2013, p. 14-15).

Pelo exposto, a gestão fiscal responsável encontra seu fundamento nas normas constitucionais que regulam as finanças públicas e nos princípios que as circundam e é regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Este microssistema constitucional está voltado a efetivar e garantir a correta e eficiente aplicação dos recursos públicos, evitando-se o endividamento, privilegiando o planejamento e exigindo dos gestores probidade e transparência com vistas à concretização do direito fundamental à boa administração pública.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao iniciar esta etapa do texto, a primeira questão a ser enfrentada diz respeito a fundamentalidade do direito à boa administração pública, uma vez que se trata de direito não positivado no texto da Constituição de 1988, mas com forte carga axiológica fundamental-constitucional. Para tanto, conforme Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 89), direitos fundamentais são

todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, *por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo ou não, assento na Constituição formal* (aqui considerada a abertura material do Catálogo) (grifo nosso).

Ademais, a Constituição de 1988 no §2º do seu artigo 5º dispõe que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, o que retira a imprescindibilidade do direito estar expresso no texto para ser definido como fundamental (ELIESE, 2011, p. 230). Diante disso, para a finalidade aqui proposta, entende-se que o direito à boa administração é fundamental, pois, utilizando-se da argumentação de Leonel Pires Ohlweiler (2012, p. 243), ele está

relacionado com a especial proteção do cidadão relativamente à Administração Pública, congregando um conjunto de decisões fundamentais sobre a estrutura dos poderes públicos, que deve construir-se a partir de bens jurídicos relacionados com os valores fundamentais da Constituição Federal, como dignidade humana, solidariedade, igualdade e liberdade.

Além disso, destaca este autor que o caráter de direito fundamental à boa administração pública também “reside na qualificação jurídica deste direito [...] ora para conferir posições jurídicas aos cidadãos, possibilitando o exercício de determinados direitos, bem como capaz de congrega os objetivos fundamentais da comunidade” (OHLWEILER, 2012, p. 243-244). Portanto, a natureza do direito à boa administração pública é de norma jusfundamental (GRANDO, 2008, p. 43), pois é uma decorrência do texto constitucional de 1988⁹.

Parte-se agora em busca do sentido do direito fundamental à boa administração pública, o qual começou a ser construído, primeiramente, a partir da Resolução de 28 de setembro de 1977 do Comitê de Ministros do Conselho da Europa acerca da proteção dos indivíduos em face dos atos das autoridades administrativas. Apesar de não constar neste texto expressa menção a esse direito, salienta Juli Ponce Solé (2010), ele ali estava de forma implícita. Posteriormente, em 1980, foi editada a Recomendação R (80) 2 deste mesmo Comitê, que tratava do exercício de poderes discricionários pelas autoridades administrativas, a qual “tampoco alude a la buena administración, pero hay una serie de principios diseñados

⁹ Juarez Freitas (2010, p. 21) é categórico ao afirmar que “nunca é demais frisar que *decorre diretamente da Constituição o direito fundamental à boa administração pública, independentemente das pontuais lacunas de regulamentação*” (grifo do autor).

para lograr esta” (PONCE SOLÉ, 2010, p. 105). Acrescenta-se a isso a evolução da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e do Tribunal de Primeira Instância (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 70) desde a década de 1980 e, finalmente, em dezembro de 2000 a edição da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em que este direito foi positivado e passou a ser reconhecido no texto do artigo 41¹⁰ deste documento.

Este dispositivo “constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere el Derecho Administrativo” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 71). A concretização deste direito é instrumentalizada pelo Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado pelo Parlamento Europeu em 2001 e aplicável a todas as instituições, funcionários e agentes da União Europeia.

A partir desta lógica histórico-normativa, Juarez Freitas assevera que o direito fundamental à boa administração pública é um autêntico “plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos” (2014, p. 21), dentre os quais destacam-se os seguintes direitos fundamentais: direito à administração pública transparente; direito à administração pública sustentável; direito à administração pública dialógica; direito à administração pública imparcial e desviesada; direito à administração pública proba; direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada; e, direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz. Todavia, ressalta que este rol é meramente exemplificativo, pois ali consta apenas um “standard mínimo” de direitos que compõem este direito fundamental (FREITAS, 2014, p. 23).

¹⁰ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia cujo artigo 41 assim estabelece:

“Artigo 41

Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

2. Este direito compreende, nomeadamente:

- o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente,

- o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,

- a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.

4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua”.

Em razão disso, Rodríguez-Arana (2013) apresenta uma lista adicional de trinta e um direitos fundamentais que, no seu ponto de vista, também concretizam o direito fundamental dos cidadãos a uma boa administração pública, destacando-se os seguintes, que podem complementar a relação de Juarez Freitas: direito a motivação das ações administrativas; direito à tutela administrativa efetiva; direito a uma decisão administrativa em prazo razoável; direito a uma indenização justa nos casos de lesões de bens ou direitos como consequência do funcionamento dos serviços de responsabilidade pública; direito a serviços públicos e de interesse geral de qualidade; direito a apresentar queixas, reclamações e recursos perante a administração; direito a interpor recursos perante autoridade judicial sem necessidade de esgotar a via administrativa previamente; direito a acessar a informação de interesse geral; e, direito a ser notificado por escrito ou através das novas tecnologias das decisões que lhe digam respeito no prazo de tempo mais breve possível.

Com base nestas premissas, o direito fundamental à boa administração pública é definido por Juarez Freitas (2014, p. 21) como o

direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Do mesmo modo, Rodríguez-Arana (2013) acentua que todo o cidadão tem o direito a ter uma boa administração, a qual é um direito e um princípio de atuação administrativa. Sinteticamente, consoante com este jurista espanhol, uma boa administração é aquela que promove democraticamente direitos e qualidade de vida aos seus cidadãos. Nas suas palavras isso exige uma administração imbuída da missão de servir “a la ciudadanía, que realice su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se oriente continuamente al interés general” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 18).

Contrariamente, uma má administração pública, na visão deste mesmo jurista seria aquela “al margen del principio de juridicidad, que actuara sin normas de cobertura, en función de los caprichos y deseos de sus dirigentes” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 22), bem como, aquela, como indica Beatriz Tomás Mallén (2004, p. 70), em que se verificam “casos de irregularidades administrativas, injusticia, discriminación, abuso de poder, falta o denegación de información y demoras innecesarias”. Ou seja, “cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenderse” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 77). É, em poucas palavras, aquela

administração cujo agir é inconstitucional, pois atua violando os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Enfim, o direito fundamental à boa administração pública “tiene que ver con los derechos básicos de la persona y con su relación respecto de uno de los órganos constitucionales fundamentales en la vida de los ciudadanos, la Administración” (TOMÁS MALLÉN, 2004, p. 317). É levar a cabo o compromisso do Estado com a dignidade da pessoa humana e a concretização de todos os seus direitos fundamentais, bem como agir em observância aos princípios constitucionais implícitos e explícitos que norteiam a sua conduta. Uma administração pública somente será boa quando dirigida a satisfação do interesse público geral e irrestrito, seus membros agirem com ética, probidade, imparcialidade e transparência, voltada a garantir aos seus cidadãos a melhora das suas condições de vida e o exercício pleno de suas liberdades, bem como estiver em constante aperfeiçoamento e modernização para atender a todos eficientemente sem distinção.

4 A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL COMO UM DEVER JUSCONSTITUCIONAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão fiscal responsável, como visto, advém do texto constitucional. Através de princípios e regras, sejam eles implícitos ou explícitos, retira-se da Constituição de 1988 aquilo que Hans Kelsen (1998, p. 84) denomina de o “ser-devido - ou seja, o ser positivamente permitido, o ser autorizado e o ser prescrito” que deve nortear a conduta do gestor público da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no trato das finanças públicas. Todo esse conjunto normativo, que foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui-se num dever outorgado pela Constituição de 1988 ao Estado brasileiro em todas as suas esferas.

Sobre a outorga de deveres pelo Direito ao Estado, tendo como ponto de partida a lei fundamental, a Constituição, o referido jurista (1998, p. 199) explica que

a teoria do Estado pressupõe que o Estado, enquanto unidade coletiva que aparece como sujeito de uma vontade e de uma atuação, é independente do Direito e até preexistente ao mesmo. Mas o Estado cumpre a sua missão histórica - ensina-se - criando o Direito, o “seu” Direito, a ordem jurídica objetiva, para depois se submeter ele próprio a ela, quer dizer: para se obrigar e se atribuir direitos através do seu próprio Direito. Assim o Estado é, como entidade metajurídica, como uma espécie de poderoso *macro-ánthropos* ou organismo social, pressuposto do Direito e, ao mesmo tempo, sujeito jurídico que pressupõe o Direito porque lhe está submetido, é por ele obrigado e dele recebe direitos. E a teoria da bilateralidade e autovinculação do Estado que, apesar das patentes contradições que repetidamente lhe são

assacadas, se afirma contra todas as objeções com uma tenacidade sem exemplo (grifo do autor).

Contribuindo para as finalidades desta exposição e complementando as palavras do jurista alemão, Santiago Varela Díaz (1982, p. 71) aduz que

la vinculación a la Constitución de los poderes públicos se resume en la exigencia de que éstos acomoden su actividad a disposiciones constitucionales no sólo de procedimiento, sino, asimismo, de carácter sustantivo o material. Y tal exigencia viene acompañada de una sanción—la invalidez de los actos que contradigan lo dispuesto en la Constitución—, de manera que dicha vinculación puede configurarse como un auténtico deber jurídico general para los poderes públicos.

Assim, esses deveres jurídicos dispostos na Constituição e confiados ao Estado, denominados de deveres jusconstitucionais para os objetivos didáticos deste artigo, são aquelas normas previstas no seu texto que determinam “o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo)” (BENJAMIN, 2007, p. 113) perante a ordem jurídica estatal. Eles correspondem, conforme Luís Roberto Barroso (2009, p. 288), a prestações positivas ou negativas do Estado que irão proporcionar aos indivíduos (titulares de direitos fundamentais) o “desfrute de bens jurídicos nelas consagrados”. Os deveres jusconstitucionais são, portanto, o sustentáculo à existência dos direitos fundamentais (e da força normativa da Constituição como defende Konrad Hesse¹¹).

Todavia, não há que se confundir tais deveres com os deveres fundamentais, pois aqueles, como recém mencionado, a Constituição impõe unicamente ao Estado e estes, segundo Jorge Miranda (2010, p. 14), “às pessoas frente ao poder político ou, por inferência de direitos ou interesses difusos, a certas pessoas perante outras”. Ao contrário do seu conterrâneo Joaquim José Gomes Canotilho que afirma serem os deveres fundamentais assimétricos aos direitos fundamentais¹², o referido jurista os vislumbra como simétricos e divididos em duas categorias, sendo a primeira relativa “aos deveres de natureza política ou

¹¹ Neste sentido é a sua lição: “se [a Constituição] quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticolosa ponderação, parte da estrutura contrária. Direitos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente — no mais tardar em momento de acentuada crise — que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derrogados” (1991, p. 21).

¹² Para este jurista “[...] não se estabelece a correspectividade estrita entre direitos fundamentais e deveres fundamentais. Vale aqui o princípio da *assinallagmaticidade* ou da *assimetria* entre direitos e deveres fundamentais, entendendo-se mesmo ser a assimetria entre direitos e deveres uma condição necessária de um “estado de liberdade” (grifo do autor) (CANOTILHO, 2003, p. 533).

homóloga de direitos políticos (maxime nos domínios tributário, eleitoral ou militar)” (MIRANDA, 2010, p. 14), e a segunda dedicada aos “deveres ligados à vida económica, social e cultural que assumem relevância constitucional, por, sem o seu cumprimento, se frustrarem a efectivação de direitos fundamentais ou de interesses difusos e as correspondentes incumbências do Estado” (MIRANDA, 2010, p. 14), como, por exemplo, os deveres de formação escolar e de protecção do meio ambiente atribuídos a cada indivíduo.

Assim, é possível asseverar que a gestão fiscal responsável é um dever jusconstitucional, pois é a Constituição de 1988 que estabelece as condutas que devem ser observadas por todos os entes do Estado na administração e controle da sua receita e despesa. É, portanto, a Constituição que impõe que a gestão das finanças públicas deve se dar de forma transparente, planejada, controlada, prudente, eficiente e proba, condutas nucleares que constituem o dever de responsabilidade na gestão fiscal.

O cumprimento deste dever contribui para a implementação dos objetivos da República definidos no artigo 3º do texto constitucional de 1988, pois somente administrando com responsabilidade os recursos públicos disponíveis é que se permitirá que políticas públicas sejam financiadas e efetivadas para alcançá-los, afinal, não se realizam e não se asseguram direitos sem custos, como ressalta Casalta Nabais. Para este jurista português (2007, p. 164),

[...] todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos. Têm, portanto, custos públicos não só os modernos direitos sociais, aos quais toda a gente facilmente aponta esses custos, mas também têm custos públicos os clássicos direitos e liberdades, em relação aos quais, por via de regra, tais custos tendem a ficar na sombra ou mesmo no esquecimento. Por conseguinte, não há direitos gratuitos, direitos de borla, uma vez que todos eles se nos apresentam como bens públicos no sentido estrito

Evidencia-se, então, que a lógica da Constituição está no sentido de que através da execução bem-sucedida das políticas públicas se atingem os objetivos da República, os quais nada mais são do que a expressão de atos materiais e concretos da boa administração pública que atua em prol do “desenvolvimento intersubjetivo dos partícipes do sistema constitucional” (FRANÇA, 2013, p. 1). Sendo assim, ao promover políticas públicas que visem à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, o Estado brasileiro concretiza o direito fundamental dos cidadãos a uma boa administração pública. E uma boa administração pública significa a busca

incessante pela “protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales” (RODRÍGUEZ-ARANA, 2013, p. 12).

Desta maneira, percebe-se, que a gestão fiscal responsável é um dever jusconstitucional, erigido como condição de possibilidade à concretização do direito fundamental à boa administração pública. Isso conduz ao fim último do Estado que é a promoção de políticas públicas que assegurem a efetivação dos objetivos da República baseadas no respeito à dignidade da pessoa humana e à realização dos direitos e garantias fundamentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões trazidas a discussão neste artigo revelam a dinamicidade e contemporaneidade do tema que está intimamente relacionado ao uso adequado dos recursos públicos para a melhoria da qualidade de vida de todos os brasileiros. Retomando o que fora apresentado, infere-se que a gestão fiscal responsável encontra seus fundamentos nas normas constitucionais que regulam as finanças públicas e nos princípios que as respaldam e as justificam, seja de forma expressa ou implícita.

Disso decorre o entendimento de que a gestão fiscal responsável é um dever jusconstitucional. O cumprimento deste dever permite que políticas públicas sejam realizadas e se alcancem os objetivos da República estatuídos na Constituição de 1988, haja vista que as finanças estatais estarão sendo geridas de forma transparente, planejada, controlada, prudente, eficiente e proba, o que pressupõe o uso racional dos recursos públicos e a disponibilidade destes para estas finalidades.

Neste ambiente de gestão fiscal responsável, em que se conhece de antemão as reais disponibilidades financeiras da Fazenda Pública, que são limites materiais a realização de qualquer política pública, será possível formular uma política adequada à realidade do tesouro e tomar a decisão mais sensata e consciente do que é possível efetivamente implementar conforme o fluxo da receita disponível. Esta conduta faz dela um instrumento real de promoção e qualificação da vida dos cidadãos, na medida que sua intenção é dotar as políticas públicas de reais condições de serem implementadas, produzirem efeitos e serem avaliadas para renovarem seu ciclo, qualificando ações e aprofundando o desenvolvimento daquelas já existentes. O resultado desse processo concretiza o direito fundamental à boa administração pública devido pelo Estado a todo o cidadão.

Assim, constata-se o vínculo de complementariedade que há entre gestão fiscal responsável e este direito fundamental, servindo aquela de condição de possibilidade à concretização deste. O estabelecimento deste liame desvela um horizonte de sentido plenamente adequado aos objetivos da República Federativa do Brasil, gerando estabilidade e credibilidade às instituições democráticas e permitindo o aprofundamento e qualificação das agendas na consecução de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Lei de responsabilidade fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATTO Leite, José Rubens (orgs.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, p. 57-130, 2007.

BRASIL. *Presidência da República*. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 12 jul. 2018.

BRASIL. *Presidência da República*. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 27 maio 2016.

BRITO, Edvaldo Pereira de. Lei de responsabilidade fiscal: competência tributária, arrecadação de tributos e renúncia de receita. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 105-126.

BRUNO, Reinaldo Moreira. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento Público Municipal*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ELIESE, Almeida. Funções do Estado na perspectiva dos deveres e direitos fundamentais. *Argumentum: Estado, Democracia Econômica e Políticas Públicas*, Marília, n. 12, p. 215-236, 2011.

FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da república, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. *Publica Direito*. 2013. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=534488729ab74ff0>>. Acesso em 12 jul. 2018.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e a constitucionalização as relações administrativas brasileiras. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 12, n. 60, p. 25-62, mar.-abr. 2010.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

GRANDO, Felipe Esteves. O direito fundamental à boa administração pública e seu diálogo com o direito tributário. *Revista da FESDT*. Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 41-50, jul.-dez. 2008.

GRONDIM, Jean. *Introdução à hermenêutica filosófica*. São Leopoldo: Unisinos, 1999.
GRUPENMACHER, Betina Treiger. Lei de responsabilidade fiscal, competência tributária, arrecadação e renúncia. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 7-24.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORVATH, Estevão. Constituição e a Lei Complementar nº 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Algumas questões. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 147-162.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMBERGER, Têmis. Acesso a informação pública em rede: a construção da decisão adequada constitucionalmente. In: STRECK, Lenio Luiz et. al. (organizadores). *Constituição, Sistema Sociais e Hermenêutica: anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos – Mestrado e Doutorado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, n. 10, 2013, p. 259-276.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coordenadores). *Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MIRANDA, Jorge. Direitos e deveres fundamentais do homem. *ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET*, Curitiba, 2. ed. vol. II. 2010. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/anima_2.php>. Acesso em 12 jul. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, n. 221, p. 71-93, jul./set. 2000.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista de Direito Público da Economia: RPDE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 153-181, out./dez. 2007.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º a 17. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.

O' DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>> Acesso em: 14 jul. 2018.

OHLWEILER, Leonel Pires. O princípio da responsabilidade do Estado e a violação do direito à boa administração pública: democratização da função administrativa. *Revista da AJURIS*, v. 39, n. 127, p. 229-255, set. 2012.

OHLWEILER, Leonel Pires. *Os (des)caminhos hermenêuticos do direito administrativo: historicidade e constitucionalização para a efetividade dos princípios jurídicos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 267-278.

OLIVEIRA, Weder. O equilíbrio das finanças públicas e a lei de responsabilidade fiscal. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 101, p. 50-71, maio 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PONCE SOLÉ, Juli (Coord.). *Derecho administrativo global: organización, procedimiento, control judicial*. Madrid: INAP e Marcial Pons, 2010.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *El derecho a una buena Administración para los ciudadanos: un modelo global de administración*. Oleiros (La Coruña): INAP, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica*

da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid: INAP, 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, [S.l.], 7 jun. 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. *O código Europeu de boa conduta administrativa*. Strasbourg, 2015. Disponível em: <<https://www.ombudsman.europa.eu/pt/resources/code.faces#/page/1>>. Acesso em 12 jul. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa*. EUR-LEX. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.306.01.0001.01.POR&toc=OJ:C:2007:306:TOC>. Acesso em: 12 jul. 2018.

VARELA DÍAZ, Santiago. La idea de deber constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, ano 2, n. 4, 1982, p. 69-98. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249663>>. Acesso em 12 jul. 2018.