

FACER – FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

CURSO DE DIREITO

SEBASTIÃO ROMÁRIO DAMAS

Associação Educativa Evangélica
BIBLIOTECA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL



RUBIATABA / GO

2009

FACER – FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

CURSO DE DIREITO

SEBASTIÃO ROMÁRIO DAMAS

Associação Educativa Evangélica
BIBLIOTECA

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia apresentada a FACER –
Faculdade de Ciências e Educação de
Rubiataba, como requisito para a obtenção
do grau de Bacharel em Direito sob a
orientação do Professor Samuel Balduino
Pires da Silva.

S. 31002

Tombo nº	17107
Classif.:
Ex.:	1
.....
.....
.....
Origem:	d
Data:	01.07.10

RUBIATABA – GOIÁS

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

SEBASTIÃO ROMÁRIO DAMAS

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

COMISSÃO JULGADORA

**MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO BACHARELADO DE DIREITO PELA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA**

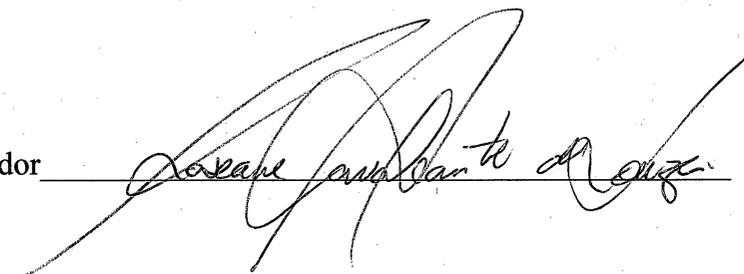
RESULTADO _____

ORIENTADOR: _____

SAMUEL BALDUINO

2º Examinador: _____

3º Examinador _____

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal line. The signature is cursive and appears to read 'Samuel Balduino'.

RUBIATABA / GO

2009

Ao Bispo Emérito, Dom José Carlos de Oliveira, que há 30 anos dedicou sua missão à Diocese de Rubiataba, minha mãe, irmãs, irmãos, cunhado e sobrinhos.

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo dom da vida, e força para vencer os grandes obstáculos, enfrentado ao longo desses cinco anos.

As Comunidades: Morro Agudo, Waldelândia, Caiçarra e Rubiataba.

As funcionárias do Centro de Treinamento Diocesano Dom Juvenal Roriz, em particular a querida e saudosa Adenir Martins, aos meus colegas de faculdade.

Nunca perca a fé na humanidade, pois ela é como um oceano. Só porque existem algumas gotas de água suja nele, não quer dizer que ele esteja sujo por completo.

Mahatma Ghandi

RESUMO

Trata de um tema de grande magnitude dentro do Direito Tributário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que terá dentro deste estudo uma análise mais aprofundada, nas questões tributárias e sua aplicabilidade na administração pública, tendo como objetivo melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país.

Palavras-chave: direito tributário; administração pública; finanças públicas.

ABSTRACT

This is an issue of great magnitude in the Tax Law, the Fiscal Responsibility Law, which will in this study a further analysis, tax issues and their applicability to public administration, aiming to improve public administration, through the pursuit of quality of fiscal management and sound public finances, and ensure the stability and the resumption of development of the country.

Keywords: tax law, public administration, public finance.

LISTA DE ABREVIATURAS/ SÍMBOLOS

CF – Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis Trabalhista

FPM – Fundo de Participação Municipal

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

ISS – Imposto sobre Serviços.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

ONG – Organização

PL – Projeto de Lei

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1 Surgimento e evolução histórica.....	12
1.1 Dos primórdios da crise financeira brasileira à Constituição de 1988.....	14
2 Conceito de Estado, Governo e Administração Pública.....	19
2.1 As funções do Estado.....	20
2.2 Estado e suas relações de poderes.....	24
2.3 O papel social do Estado.....	27
2.4 A relação Estado/cidadão e cidadão/Estado.....	30
2.5 Estado como espaço das relações coletivas.....	32
3 Administração Pública.....	34
3.1 Serviços públicos, serviços de utilidade pública e entes de cooperação.....	35
3.2 Finanças públicas.....	35
4 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	40
4.1 Enfoques relevante sobre a Lei.....	42
4.2 A Gestão da Informação através do Planejamento, Controle, Transparência e Responsabilização.....	44
4.2.1 Planejamento.....	44
4.2.2 Controle.....	46
4.2.3 Transparência.....	47
4.2.4 Responsabilização.....	50
Considerações finais.....	52
Referências bibliográficas.....	54

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a Lei de Responsabilidade Fiscal, consagrada pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e pela Constituição Federal de 1988, sendo dividido em 4 respectivos capítulos, além da introdução e conclusão.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, recentemente promulgada, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, contém normas de finanças públicas, introduz conceitos novos na Administração Pública, visando, sobretudo, a responsabilizar os administradores públicos, e estabelece limites para as despesas públicas.

Abrange ela as administrações das entidades políticas que constituem a República Federativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No primeiro capítulo, será focado mais no surgimento e a evolução histórica, demonstrando os momentos mais importantes em relação à evolução, apontando legislações específicas, criadas na Constituição e as modificações Constitucionais.

Serão utilizados os fundamentos jurídicos: Constituição Federal, Código Tributário Nacional, e a Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000.

Também será utilizado doutrina, a metodologia usada será preferencialmente, pelo método de compilação, procura dar uma visão global sobre o assunto com singeleza e objetividade.

Já no segundo capítulo, será conceituado o estado, o governo, demonstrando a função do estado; o estado e a relação entre os poderes e papel social do estado, assim como a relação do estado e cidadão.

Pois a presença do Estado é uma condição essencial para a cidadania, ou seja, sem Estado não existe a possibilidade da cidadania.

No terceiro capítulo ocorrerá uma análise a administração pública; as finanças públicas.

E no quarto capítulo será uma análise a aplicação da legislação sobre a responsabilidade fiscal, com enfoques relevantes a lei.

A Lei Complementar nº 101/2000 trouxe várias inovações estruturais da Administração pública, e veio exatamente preencher o vácuo existente entre os severos princípios constitucionais e o estilo de administração pública dominante no País, a partir de 1988.

As autoridades e demais responsáveis pelo cumprimento das regras trazidas pela Lei da Responsabilidade Fiscal estarão sujeitos às sanções do Código Penal, da Lei de Crimes Fiscais - Lei nº 10.028, de 19.10.2000 e do Decreto-lei nº 201/67, além de outros diplomas legais, todos mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os órgãos da administração pública que não cumprirem o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal poderão ser prejudicados, pois terão suspensas as transferências voluntárias, as garantias e a contratação de operações de crédito, inclusas as Antecipações de Receitas Orçamentárias.

O processo administrativo será valioso e importante instrumento para iniciar a responsabilização dos agentes públicos que incorram em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

1 - SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Há décadas, convivemos com uma história de desmando por parte de muitos gestores da administração pública no país, além de verdadeiras distorções das atribuições do Estado, numa sociedade democrática em que observa clara tendência à apropriação privada do patrimônio público.

Nesse contexto, visando à reforma do Estado que vem ocorrendo em vários países nas últimas décadas, é que surge a Lei de Responsabilidade Fiscal tendo como diretriz a substituição da administração pública burocrática pela gerencial e, desta forma, aumentando a eficiência na prestação dos serviços à sociedade, incentivando o crescimento e desenvolvimento econômico e social do país.

A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal brasileira sofreu inspiração de experiências e formulações estrangeiras, como da Nova Zelândia, da União Européia via Tratado de Maastricht e dos EUA. (FRAGA, 1999, p.108).

Claro que houve adaptações à nossa realidade e às nossas peculiaridades, pois em nossa lei todas as esferas e níveis de governo estão abrangidos.

Os pioneiros, na América Latina, da aplicação da Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal são a Argentina e agora o Brasil.

Na Argentina, o novo sistema instituído foi batizado de Lei de Conversibilidade Fiscal.

O projeto de Lei Complementar da Lei de Responsabilidade no início possuía 110 artigos, originado do Ministério do Planejamento; sendo, portanto, de iniciativa de origem governamental.

Esse projeto passou por uma longa reflexão e por um produtivo processo de discussão em audiência pública.

O projeto inicial havia dispositivos penais contra os administradores públicos que descumprissem as normas previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; posteriormente, na Câmara dos Deputados, esse projeto foi fracionado.

Hoje, ainda tramita no Congresso Nacional o projeto dos Crimes de Responsabilidade Fiscal sob o nº Projeto Lei nº 621/99.

Na Câmara, o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal tramitou sob o nº PLP18/99. Após a aprovação em 03 de fevereiro de 1999, o projeto foi reduzido para 75 artigos.

No Senado Federal, o projeto tramitou sob nº PLC 4/2000, de 03 de fevereiro.

A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal – Lei Complementar nº 101 foi sancionada pelo Presidente da República no dia 4 de maio de 2000, entrando em vigor na data de sua publicação.

Sob o ponto de vista jurídico, a origem da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil decorre da previsão expressa contida no artigo 163 da CF/88, *in verbis*:

Art. 163. Lei Complementar disporá sobre:

- I – finanças públicas;
- II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal, define os princípios básicos de responsabilidade, derivados da noção de prudência na gestão de recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis como nível de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais.

O texto estabelece também mecanismos prévios de ajustes destinados a assegurar a observância de parâmetros de sustentabilidade da política fiscal, determinando sanções, tanto na esfera individual quanto na de responsabilidade.

1.1 Dos primórdios da crise financeira brasileira à Constituição de 1988

Em 1890, com a Proclamação da República e a elaboração da primeira Constituição Republicana, os governos estaduais emergem como agentes do cenário político-econômico.

Assegurando-se, em decorrência disso, uma autonomia fiscal e administrativa aos entes recém criados, garantindo-lhes o controle da principal fonte de arrecadação: o imposto sobre exportações, além do direito de manipular os seus tributos e criar outros não concorrentes com a União.

Marcada pela quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, na década de 1930, a economia brasileira vive uma forte crise com a queda sensível de suas receitas, que nesta época, provinha-se, majoritariamente, da exportação de café.

E com o intuito da situação crítica dos Estados, o governo revolucionário de Getúlio Vargas inicia um processo de centralização do poder e a configuração de um aparelho estatal mais regulamentador.

Em boa parte, o Estado Novo foi inspirado nos regimes autoritários da Europa, onde os processos de tomada de decisões e da arrecadação tributária voltavam-se para o governo central.

Com o fim do primeiro governo Vargas, há a ascensão do Congresso Nacional, que passa a ser o canal de negociação de lobbies, essa negociação era feita entre os governantes com as verbas federais.

A partir daí, criou-se um clima propício para algumas alterações na estrutura tributária. O voto parlamentar ganha peso, colocando os Estados mais populosos numa situação favorável na conquista de recursos junto à União.

Passado alguns anos, o Brasil novamente passa por um período de grande agitação política.

As instituições democráticas recebem grandes restrições com o golpe de 1964; além disso, o País sofre sua primeira crise econômica da fase industrial, causada especialmente em virtude do desequilíbrio do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

Os militares, por sua vez, retiraram o poder decisório do Congresso sobre o orçamento da União, impondo uma reforma tributária em 1966, onde os principais elementos envolvidos foram: a introdução da correção monetária no sistema tributário, visando assim reduzir as distorções já mencionadas; e a aceleração do formato do sistema tributário.

Transformaram-se os impostos do tipo cascata (que incidem a cada transação sobre o valor total) em impostos do tipo valor adicionado.

Criou-se o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) e o ISS (Imposto Sobre Serviços).

Essa alteração acarretou no rompimento do estímulo até então existente à integração vertical da produção e acabou facilitando a utilização dos impostos como instrumento de política de desenvolvimento e de redução de distorções, ao permitir as diferenciações de alíquotas e facilitar a concessão de isenções e incentivos fiscais às alíquotas específicas.

A reforma tributária instituída tornou-se um importante instrumento político, subordinando os Estados ao governo central.

Permitindo-se ainda, por meio da vinculação da receita e da criação de órgãos ao lado da administração direta, uma descentralização dos gastos com uma maior flexibilidade operacional.

Após a superação da crise, emerge o Milagre Econômico entre 1968 e 1973, onde a economia atinge taxas de crescimento espantosas.

Porém, em 1973, frente ao choque do petróleo, inicia-se um período recessivo; o governo decide financiar a continuação do crescimento econômico através de empréstimos externos e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

A estratégia do II Plano Nacional de Desenvolvimento consistiu em aumentar forçosamente os investimentos sem elevando assim à arrecadação, com a finalidade de estimular o consumo.

Conseqüentemente, os Estados viram-se obrigados a despender mais dinheiro nos investimentos exigidos pelas políticas da União sem, todavia, elevarem suas receitas, para não prejudicar a taxa de consumo, acarretando um trágico endividamento.

O fim da ditadura militar, na década de 80, marcou o início das negociações junto ao FMI, tendo como cenário a crise do petróleo e dos juros em 1979 (que impossibilitavam o financiamento via empréstimos externos).

O acordo com o Fundo exigia um controle sobre o endividamento; para tanto, o governo lança a Resolução nº 831/83, que outorgava restrições ao crescimento do financiamento do setor público junto ao Sistema Financeiro Nacional.

Nesse quadro de desequilíbrio fiscal e de redemocratização política, surge a aclamada Constituição da República Federativa do Brasil, texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, que institucionalizou a descentralização fiscal e a maior autonomia dos governos estaduais.

Do ponto de vista da União, a Constituição Federal de 1988 piorava suas contas e aumentava o custo da mão-de-obra.

A principal dificuldade introduzida pela nova Carta foi o aumento das transferências de impostos para as demais unidades da federação, sem que fossem repassados os demais encargos da responsabilidade fiscal, causando o desequilíbrio orçamentário.

Em suma, a CF/88 foi uma tentativa de desenvolver um arcabouço institucional coerente com o Estado Democrático, baseado na institucionalização fiscal (com o reforço dos princípios federativos) e na ênfase à cidadania.

Na esfera político-fiscal, o processo de redemocratização teve como ponto de apoio o aumento da participação dos governos locais na receita disponível e também dos encargos sociais.

As competências tributárias de cada nível foram meticulosamente discriminadas no texto constitucional.

O modelo federativo brasileiro visou, por meio de mecanismos compensatórios, a atenuar as implicações sobre a arrecadação estadual decorrente das disparidades regionais presentes no Brasil.

As receitas estaduais sustentam-se basicamente sobre duas fontes: a arrecadação proveniente de tributos que são explorados pelos governos subnacionais e aquela decorrente das transferências constitucionais - Fundo de Participação dos Estados.

Dentre as mudanças introduzidas pela CF/88, destaca-se o aumento da participação dos Estados na receita disponível do setor governo, o que já vinha ocorrendo desde o início dos anos 1980 por meio das transferências negociadas.

Sendo assim o governo federal, passa a ter o poder de distribuir os recursos segundo as suas prioridades.

Com a definição constitucional dos critérios para a distribuição de recursos, as receitas de transferências adquiriram a conotação de receitas próprias.

Desta forma, apesar de não ter ocorrido necessariamente um aumento de participação na carga tributária, o agregado dos Estados assistiu a uma elevação de uma receita de melhor qualidade.

O processo de criação de novos municípios ficou mais fácil. E como estes têm direito a recursos federais (Fundo de Participação Municipal – FPM), iniciou-se uma febre emancipacionista.

Uma vez transformados em municípios, os pequenos distritos passavam a receber a quota mínima de fundos.

Tendo em vista que o montante total do FPM não se altera (por ser calculado com base em percentuais da arrecadação federal), a multiplicação de municípios acarretou numa maior dispersão das verbas.

Além disso, os entes federativos vinham se excedendo nos gastos públicos, principalmente nas despesas com pessoal.

Essa situação piorava nos períodos de eleição, quando os governos estaduais e municipais gastavam mais em obras públicas – evidentes intenções de angariar mais votos no processo eleitoral.

Outro problema enfrentado eram as dívidas deixadas após a transição de mandatos. Os governos que estavam por deixar o poder gastavam mais do que sustentava o orçamento, endividando e immobilizando a administração futura. Nesse sentido, alguma medida legislativa se fazia necessária.

2 CONCEITO DE ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado pode ser conceituado de diversas maneiras, podendo se estabelecer de forma sistematizada como um conjunto de instituições encarregadas do monopólio, é uma organização, que pode ser caracterizado como um conjunto organizacional, já que agrega diversas organizações.

Essas relações conceituais contribuíram para defini-lo como estrutura político-organizacional, o mesmo está embasado nos seus elementos de poder político soberano, com um povo, que se organiza de modo a formar a sociedade; um território, ou seja, uma base física sobre a qual se estende a jurisdição do poder soberano, além de um governo, através do qual se manifesta o poder soberano do Estado.

No que se refere ao poder político de forma soberana, é o poder mais alto que existe dentro do território com relação ao seu povo, e frente a outros Estados.

Se expressa como ordenamento jurídico impositivo, ou seja, o conjunto das normas e leis que se exercem imperativamente e extroversamente.

Estado é a única organização cujo poder regulatório ultrapassa os seus próprios limites organizacionais e se estende sobre a sociedade como um todo - sendo, por isso, chamado de poder extroversia.

Ele é a única organização dotada de soberania, ou seja, internamente o seu poder se superpõe a todos os poderes sociais, que lhe ficam sujeitos de forma mediata ou imediata; e externamente o seu poder é independente do poder de outros Estados e/ou atores não-estatais.

Já o território é o espaço que inclui o espaço terrestre, aéreo e aquático - é considerado um importante elemento do Estado.

Mesmo o território desabitado - onde não têm lugar interações sociais, sendo parte do Estado, que sobre ele exerce poder soberano, controlando seus recursos.

Em outro âmbito, ainda que haja sociedade, ou até mesmo nação, quando não há território controlado pelo poder soberano, não há Estado.

Quando fala em Povo, este por sua vez, é o conjunto de cidadãos que se subordinam ao mesmo poder soberano e possuem direitos iguais perante a lei. Nas relações de conceito o Governo, neste caso, é o núcleo decisório do Estado, formado por membros da elite política, e encarregado da gestão da coisa pública.

Enquanto o Estado é permanente, os governantes são transitórios porque, ao menos nas democracias, os que ocupam os cargos governamentais devem, por princípio, ser substituídos periodicamente de acordo com as preferências da sociedade.

Na realidade, o Estado é parte da sociedade, sendo uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade, ao mesmo tempo em que dela faz parte.

A sociedade, por sua vez, é a fonte real de poder do Estado, à medida em que estabelece os limites e as condições para o exercício desse poder pelos governantes.

2.1 As funções do Estado

Existe duas hipóteses sobre como e para que finalidade se constituiu e se manteve esta complexa estrutura organizacional que é o Estado.

A primeira afirma que o Estado surgiu de um processo histórico de crescente complexificação da sociedade e da sua divisão em classes, destinando-se a assegurar o sistema de classes vigente.¹

¹ SILVA, 1999, p. 231

E a outra hipótese sustenta que o Estado surge de um contrato entre os homens, pelo quais estes renunciam a uma parte da sua liberdade - especialmente a parte que se refere ao uso privado da violência.

Os homens fazem isso a fim de poder contar com uma autoridade que, monopolizando o uso da força, possa manter a ordem, garantir os direitos de propriedade e assegurar a execução dos contratos

Logo pode estabelecer devido às duas hipóteses que a primeira função do Estado é a manutenção da ordem e da segurança interna e a garantia da defesa externa.

Devido esse motivo que um dos componentes fundamentais do Estado é o aparato de segurança pública constituído por uma força policial e militar pública.

E também por esse motivo que freqüentemente o Estado é definido como a instituição que exerce o monopólio legítimo do uso da força ou da coerção organizada.

Entretanto, a própria função de manutenção da ordem exige mais do que o controle dos meios para o exercício da violência.

A menos que se admita a hipótese do poder arbitrário, a manutenção da ordem pelo Estado - a resolução de conflitos, a aplicação da justiça, a imposição de sanções - exige regras estabelecidas.

Assim, outra função do Estado é a de regulamentação jurídica. Ou seja, a partir das suas relações com a sociedade, o Estado estabelece o ordenamento jurídico das interações coletivas.

Mas por outro lado, já que suas atividades, por definição, não são auto-sustentáveis, a segunda função do Estado é de estabelecer a cobrança de tributos dos que vivem sob seu domínio e administrar os recursos obtidos dessa forma.

Por estes motivos que outro componente fundamental do Estado é o quadro administrativo ou administração pública, que tem como atribuição decidir, instituir e aplicar as normas necessárias à coesão social e à gestão da coisa pública.

Essas são funções clássicas do Estado, presentes mesmo nas concepções do Estado mínimo, originalmente características do capitalismo competitivo, quando predominava aquilo que hoje podemos denominar como Estado Liberal.

Todavia, com variações entre os diferentes países, o Estado “mínimo” - que se restringia a assegurar as condições de funcionamento do mercado - representava antes um modelo ideal do que a efetiva realidade, particularmente no que dizia respeito ao comércio exterior.

Em outras palavras, como regra, já nos séculos XVIII e XIX, na maior parte dos países ocidentais o Estado desempenhava funções de proteção à economia interna, mediante políticas claramente protecionistas. A concepção minimalista do Estado, na verdade, se resumia às funções sociais. (BASTOS, 1994, p. 98)

Ainda assim, desde o século XVIII alguns Estados europeus (Áustria, Prússia, Rússia, Espanha) começaram a desenvolver outras funções, orientadas para o bem-estar dos súditos.

Essas, entretanto, não eram típicas do moderno Estado capitalista: tinham natureza estritamente assistencial e assumiam o caráter de uma dádiva patriarcal em estruturas de poder do tipo patrimonialista.

No século XIX, somente na Prússia – cujo capitalismo ainda era frágil - é que foram aprovadas leis de proteção do Estado ao proletariado industrial, nas situações de trabalho, invalidez e velhice.

Na Inglaterra, berço do capitalismo moderno, já no século XVIII alguns círculos intelectuais defendiam a necessidade do Estado atuar na educação dos cidadãos.

Entretanto, foi somente no início do século XX que foram aprovadas medidas para a instituição de um seguro nacional de saúde. Pouco depois, com a Primeira Guerra Mundial inicia-se um processo mais amplo de intervenção do Estado na economia, tanto na produção (indústria bélica) como na distribuição (gêneros alimentícios e sanitários) de bens.

Mais tarde, com a grande crise de 1929, as tensões sociais criadas pela inflação e pelo desemprego provocaram um aumento generalizado da atividade social do Estado visando a sustentar o emprego e evitar o absoluto aviltamento das condições de vida dos trabalhadores.

Todavia, somente na década de 1940 é que efetivamente se definiu uma função social do Estado, com a afirmação explícita do princípio do Estado de Bem Estar Social, independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito a ser protegidos contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez) ou de curta duração (doença, maternidade, desemprego).

Finalmente, desde o fim da Segunda Guerra, na maioria das sociedades industrializadas assumiu-se como função do Estado à oferta de serviços sociais, que gradualmente passaram a abranger diversas políticas de proteção e de compensação das desigualdades sociais - renda mínima, alimentação, saúde, educação, habitação, asseguradas aos cidadãos como direito político e não como caridade.

Ao mesmo tempo, o Estado assumiu a função de prover a maximização da eficiência do sistema econômico mediante a planificação e a gestão direta de grandes empresas, a regulamentação econômica e a intervenção pública em sustentação à iniciativa privada.

De forma bastante simplificada, estas características definem o chamado *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social.

No caso brasileiro, desde a década de 1930 o Estado assumiu uma função central na economia, seja através do ingresso direto na atividade econômica, como produtor, ou como promotor direto do desenvolvimento, segundo o modelo de substituição das importações.

Por todo o período que compreende os governos Getúlio Vargas, Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros/João Goulart e todos os governos do regime militar, o Estado brasileiro assumiu definitivamente a função de intervenção - sob variadas formas - no processo econômico a título de estimular o desenvolvimento e suprir áreas não exploradas pela iniciativa privada.

Em proporção muito inferior, também assumiu funções sociais, com a política de proteção ao trabalho, através da CLT (Consolidação das Leis Trabalhista) e, mais tarde, com algumas políticas de saúde e de educação pública, ou até mesmo de habitação.

Entretanto, durante a maior parte do tempo, a maioria das políticas sociais brasileiras esteve restrita aos que possuíam empregos formais, descaracterizando a dimensão universalista típica do Estado de Bem Estar.

Só recentemente, com a Constituição de 1988 - em algumas áreas específicas, como a de educação e de saúde - é que foram efetivamente implementadas políticas sociais universalistas.

2.2 Estado e suas relações de poderes

O Estado é uma estrutura política e organizacional dotada de poder extroverso, que exerce imperativa e soberanamente.

Na história do mundo ocidental, nem sempre foram estabelecidas distinções entre Estado e governo. A diferenciação entre esses dois conceitos é típica do pensamento democrático, onde cumpre um papel essencial para fundamentar as propostas de limitação ao poder arbitrário.

John Locke, por exemplo, no Segundo Tratado sobre o Governo, ao sustentar que os governos abusivos podem ser dissolvidos sem que a sociedade política - o Estado - entre em desintegração, oferece uma via para o controle do poder dos governantes.

E é também Locke que elabora uma das primeiras e mais importantes reflexões sobre a separação dos poderes, embora seja menos conhecido que *Montesquieu*, autor ao qual classicamente se atribui a doutrina da separação dos poderes.

Na lógica do pensamento desses dois grandes autores existe uma mesma idéia: sempre que o poder é concentrado, é grande a possibilidade de que seja exercido de maneira abusiva. O abuso vai até onde encontre limites. O único limite ao poder é o próprio poder.

Então, a sociedade política deve ser organizada de tal modo que o poder seja um freio ao próprio poder. Isso se faz através da divisão do poder em partes dotadas de atribuições distintas e limites precisos.

Desta forma, sendo independentes, as partes poderá servir de freio às demais. Assim, em termos genéricos, cada um dos poderes exerce funções limitadas e específicas, como se segue.

Ao Legislativo cabe fazer as leis, aperfeiçoá-las e revogá-las. Ao Executivo cabe aplicar as leis, assegurar a ordem interna e a defesa externa, bem como conduzir as relações internacionais.

E ao Judiciário cabe julgar e punir as transgressões às leis e arbitrar dissídios da ordem civil à luz da legislação estatuída.

Em países onde o sistema de governo é parlamentarista, a separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é menos nítida do que nos países com sistema de governo presidencialista.

Isso ocorre porque no parlamentarismo o Poder Executivo é exercido pelo Gabinete, que é formado pelos parlamentares eleitos pelo partido político ou pela aliança partidária que conseguiu eleger a maioria no Congresso.²

² SANDRONI, 2000, p. 169

Neste caso, as funções de controle e fiscalização do Legislativo sobre o Executivo cabem, por definição, aos partidos de oposição.

Nos países de governo presidencialista, o Poder Executivo é eleito separadamente. Existe uma nítida distinção entre este e o Legislativo. Entretanto, o governo procura compor uma maioria de parlamentares no Congresso, que sirvam de base de apoio às políticas governamentais.

Os três poderes são independentes, mas deve haver um equilíbrio entre eles, que é dado por mecanismos de pesos e contrapesos.

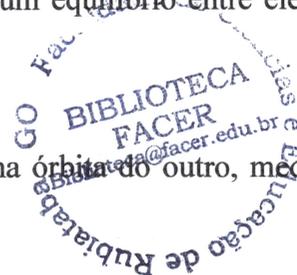
Assim, tem-se a presença de cada um dos Poderes na órbita do outro, mediante as faculdades de estatuir e de impedir.

O Executivo mostra-se presente na órbita do legislativo por meio da mensagem presidencial e do poder de veto, pela iniciativa em matéria orçamentária e financeira, pela elaboração de leis delegadas com a autorização do próprio Legislativo, e, excepcionalmente, também pela utilização da Medida Provisória.

O Executivo participa na esfera do Judiciário pela faculdade de nomear membros deste Poder e de conceder indultos.

O Legislativo envolve-se nos domínios do Executivo através das faculdades de rejeição do veto, de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa, de instaurar processo de impeachment contra a autoridade executiva, de aprovação de tratados e de apreciação e ratificação das indicações do Executivo para o desempenho de cargos da administração pública, além da organização administrativa e judiciária do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios.

Além disso, exerce a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, mediante suas atribuições de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas.



Em relação ao Judiciário, o Legislativo atua na organização do Poder Judiciário, na atividade de processar e julgar Ministros do Supremo Tribunal Federal e de proceder a julgamento político.

O Poder Judiciário atua na esfera legislativa ao iniciar lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura.

O poder de impedir do Judiciário é exercido frente ao Legislativo quando decide sobre a inconstitucionalidade de seus atos e frente ao Executivo quando profere a ilegalidade de medidas administrativas

2.3 O papel social do Estado

Desde o final da década de 1970, o papel social do Estado vem sendo redefinido em todo o mundo ocidental moderno.

Na primeira metade daquela década, iniciou-se uma grande crise econômica, de escala mundial, cujo marco inicial mais visível foram as duas crises do petróleo (de 1973 e 1979).

Encerrou-se, então, a fase de prosperidade vivida pelo mundo desde o fim da Segunda Guerra, sendo substituída por uma prolongada recessão, a partir da qual constataram-se acentuados problemas de inviabilidade do chamado Estado de Bem Estar Social (Welfare State).

Até então, o mundo capitalista vivia um período de altas taxas de desenvolvimento econômico e de um amplo consenso quanto ao papel do Estado de promover o crescimento econômico e o bem estar social.

Em outras palavras, acreditava-se que era função do Estado: intervir ativamente na economia - regulamentando, estimulando e produzindo bens e serviços - a fim de gerar

empregos e desenvolver áreas estratégicas; oferecer políticas sociais de natureza universalista, especialmente políticas compensatórias.

Porém, com a crise econômica, o investimento privado se reduz e a capacidade do Estado de extrair tributos se torna drasticamente menor.

Esta é a chamada “crise fiscal” o Estado simplesmente não consegue arrecadar o suficiente para manter os seus gastos e, por outro lado, tem dificuldades em gastar dentro dos limites do que arrecada.

Ocorre que, mesmo pagando impostos, a sociedade sofre as conseqüências da crise fiscal – a falta de vagas nas escolas ou a má qualidade do ensino público; as condições apavorantes que enfrentam os que têm que recorrer ao sistema público de saúde; o aumento da criminalidade e da violência, sem que as forças policiais sejam capazes de garantir a segurança dos cidadãos; a precariedade das estradas e vias públicas; a lentidão da justiça.

Enfim, serviços públicos insuficientes e de má qualidade. Insatisfeita com isso, a sociedade da época então nega aos governantes o apoio e a confiança para que adotem medidas destinadas a resolver esses problemas.

Finalmente, um processo que vinha se desenvolvendo de maneira acentuada desde a Segunda Guerra - a globalização e as grandes transformações tecnológicas, especialmente nas áreas de microeletrônica e telecomunicações - assume a sua dinâmica mais acelerada a partir da década de 1980.

Até então, o Estado Nacional era o ator mais relevante das relações internacionais.

Essas se orientavam principalmente em torno do conflito leste-oeste, lideradas pelas duas potências hegemônicas - Estados Unidos e URSS - sendo as assimetrias entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento uma das suas dimensões.

Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e com a dissolução da União Soviética em 1991-92, acabam-se as principais distinções políticas e econômicas entre o mundo ocidental, democrático e capitalista e o mundo oriental, autoritário e socialista.

Novos atores assumiram papéis centrais no cenário internacional e as disputas passaram a envolver diretamente atores não-estatais - como as ONG's, os movimentos étnicos, as corporações transnacionais, os agentes do sistema financeiro internacional, etc.

O conflito já não obedece ao eixo capitalismo/socialismo, leste/oeste.

Mas também não se resume ao eixo norte/sul, países desenvolvidos/países em desenvolvimento, embora este tenha ganhado maior relevância e suscitado novas questões, principalmente tendo em vista o processo de liberalização dos mercados externos.

Nesse novo ambiente, aumenta a interdependência das nações, os Estados nacionais passam a dispor de menor poder regulatório, tornam-se mais vulneráveis às grandes corporações transnacionais (desde os empreendimentos legítimos até o crime organizado), perdem boa parte da sua capacidade de controlar os fluxos financeiros e comerciais e de decidir autonomamente as suas políticas macroeconômicas.

Além disso, o processo de regionalização faz com que os blocos econômicos - como a União Européia, o Nafta e o Mercosul - assumam um papel mais relevante, substituindo grande parte das relações bilaterais por relações multilaterais.

Com isso, os Estados perdem uma outra parcela da sua capacidade de gerir autonomamente seus negócios internos.

Todas essas transformações resultaram em importantes mudanças no papel do Estado e no estabelecimento de novas relações com os diversos agentes da sociedade e com os atores internacionais.

Definitivamente, nesse novo ambiente já não são contempladas as funções de provedor direto de todos os bens e serviços sociais, nem de produtor econômico, competindo com a iniciativa privada.

Em primeiro lugar, na maior parte das sociedades ocidentais os governos adotaram políticas de privatização, reduzindo ou mesmo eliminando a sua participação direta na economia.

Hoje o papel do Estado, que irá prevalecer no século XXI, será o de regulador e de transferidor de recursos, e não o de Estado executor.

As exceções seriam as funções executivas estritas do Estado, as que afetam diretamente direitos humanos fundamentais e questões éticas e as atividades que não podem ser recompensadas no mercado via cobrança dos serviços.

Nas relações com as organizações privadas prevalece a perspectiva de que existem claras e relevantes distinções entre o mercado e o setor público e de que o que é mais racional e enriquecedor para a sociedade como um todo é a cooperação entre as duas esferas - e não a superposição, nem o protecionismo injustificado.

Também mudaram as relações do Estado com a sociedade civil organizada. Entende-se hoje que instituições como sindicatos, ONGs, associações civis, entidades filantrópicas, compartilham com o Estado o fato de serem orientadas para o interesse público, embora não sejam propriedade estatal.

Assim, exibem um significativo vínculo de afinidade com o Estado e podem representar um importante canal de articulação com os interesses sociais, tornando a ação do Estado mais efetiva e contribuindo para o melhor atendimento das necessidades dos cidadãos.

Antes, essas organizações eram percebidas principalmente como demandantes - frente às quais o Estado ou fazia concessões ou competia pela lealdade de suas clientelas.

Hoje, passam a ser vistas como parceiras em potencial, dotadas de recursos estratégicos - conhecimento específico, trânsito junto às clientelas, intimidade com os problemas a serem solucionados, nas suas áreas de atuação, sendo capazes de suprir a ação do Estado em diversas áreas e, em outras, somar esforços para obter melhores resultados.

2.4 A relação Estado/cidadão e cidadão/Estado

Cidadania é um conceito bastante antigo, tendo se originado na cidade-estado grega. Embora tenha passado por numerosas e profundas mudanças, a idéia básica do conceito de cidadania permanece a mesma.

Cidadania significa a efetiva possibilidade do indivíduo tomar parte, por vias diretas ou indiretas, nas decisões coletivas que afetam a sua vida e o seu destino.

Em outras palavras, significa o direito e a capacidade dos membros de uma sociedade de interferirem no próprio Direito, ou seja, na formulação e execução das leis.

Em troca deste direito, o indivíduo se compromete a contribuir, de alguma forma, para com o bem estar da coletividade. Isso quer dizer que a cidadania é uma relação de direitos e deveres.

A presença do Estado é uma condição essencial para a cidadania, ou seja, sem Estado não existe a possibilidade da cidadania.

Entretanto, pode existir Estado sem que haja cidadania, como ocorria nos Estados Absolutistas do início da Idade Moderna; ou pode existir Estado sem que a cidadania seja assegurada em sua plenitude, como ocorria e ocorre nos Estados autoritários contemporâneos.

Para melhor compreensão, será útil estabelecer algumas diferenças. População é qualquer conjunto de indivíduos. Logo, população não é o mesmo que sociedade. Povo, por sua vez, é o conjunto de cidadãos que possuem direitos iguais perante a lei.

Entretanto, a idéia de direitos iguais não abrange nem o conceito teórico nem o fenômeno real do poder político e dos interesses, que certamente não são iguais.

Assim, povo não é a mesma coisa que sociedade, já que esta última inclui as manifestações de poder político e de interesses e implica diferenciação.

Sociedade é o conjunto de cidadãos que mantêm relações entre si, compartilham determinadas regras de vida coletiva e que se diferenciam segundo os seus interesses e o poder político que possuem inclusive o poder organizacional.

O conceito de sociedade se refere à esfera privada da vida coletiva, que é a base da formação de interesses: o espaço da família, das crenças religiosas, das manifestações étnicas e culturais e, principalmente, das atividades econômicas.

2.5 Estado como espaço das relações coletivas

Nas duas últimas décadas do século XX começou a surgir um conjunto de novos Direitos, que ainda encontram-se à espera de maior reflexão por parte de juristas, filósofos e políticos.

Trata-se de “direitos” que, por assim dizer, ou sempre existiram ou passaram a existir em virtude das transformações mundiais recentes: as mudanças da intimidade, que deram origem à demanda pelos direitos de privacidade, abrangendo a proteção à intimidade e à família, a regulamentação das relações de gênero e chegando até a proteção contra a exploração infanto-juvenil; a mudança do relacionamento do homem com a natureza, que ensejou a reivindicação a todo um conjunto de direitos ambientais; as guerras, a exploração econômica desenfreada e as mudanças culturais deste século chamaram a atenção para a necessidade de assegurar os direitos ao patrimônio histórico-cultural das nações; e, por último, mas não menos importante, a grande transformação na percepção do papel do Estado e das relações entre os interesses privados e o interesse público deram origem à demanda pelo direito ao patrimônio econômico público, ou – em palavras mais simples – o direito à “coisa pública”.

Vale indagar que é coisa pública, e em primeiro lugar, é o conjunto de bens patrimoniais e recursos financeiros originados dos impostos pagos pelos cidadãos sendo, por isso, propriedade da coletividade.

Desta forma, a “coisa pública” é muito diferente da propriedade privada, que consiste em um direito de exclusividade no desfrute de qualquer bem ou serviço obtido por meios privados.

Em segundo lugar, além do patrimônio material, a “coisa pública” abrange também as instituições do regime político, construídas pelo esforço e envolvimento da sociedade.

Finalmente, o conceito de “coisa pública” abrange também um significado mais amplo de patrimônio comum do povo, compreendendo tudo o que é público, inclusive a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia, o meio ambiente.

Assim dada a sua natureza, nessas três acepções, a “coisa pública” é mais que “estatal”, e deve ser gerida tendo em vista o interesse da sociedade - e não o interesse de grupos privados ou um suposto interesse do Estado.

Associação Educativa Evangélica
BIBLIOTECA

3 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O que hoje entende como administração pública, de certa forma consiste em um conjunto de agências e de servidores profissionais, mantidos com recursos públicos e encarregados da decisão e implementação das normas necessárias ao bem-estar social e das ações necessárias à gestão da coisa pública.

A Administração Pública Federal brasileira é composta pelos três Poderes. Neste texto, merece especial destaque o Poder Executivo, que é formado pela Presidência da República, pelos órgãos da administração direta e indireta.

A Presidência da República é formada pelo Gabinete do Presidente e do Vice-Presidente da República, Casas Civil e Militar e pelas Secretarias Geral, de Comunicação Social e de Assuntos Estratégicos.

Quando fala em administração direta, esta é constituída pelos Ministérios Regulares e Extraordinários, os quais são dotados de: Secretarias Executivas, Consultorias Jurídicas (que são órgãos da Advocacia Geral da União), Secretaria de Controle Interno (CISSET), Secretarias específicas, Departamentos, Coordenações e Divisões

A Administração Indireta é composta por Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

As atividades dessas agências e servidores devem ser realizadas em conformidade com aquilo que a lei estabelece, e de acordo com os princípios constitucionais que regem a administração pública.

Isso ocorre porque a administração pública, nas sociedades democráticas contemporâneas, expressa um compromisso do Estado para com a segurança e o bem-estar da sociedade e o exercício da cidadania. Isso, certamente, é diferente da atividade privada.

3.1 Serviços públicos, serviços de utilidade pública e entes de cooperação

Um dos aspectos mais importantes da discussão sobre os serviços públicos e a Administração pública refere-se aos tipos de propriedade em questão.

Atualmente, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas – a pública e a privada – como geralmente se pensa. Existem, na realidade, três tipos de propriedade: a propriedade privada; a propriedade pública estatal; e a propriedade pública não-estatal.

É privada a instituição ou propriedade voltada para o interesse privado: a realização de lucro (empresas) ou o consumo privado (famílias). É estatal a instituição ou propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado e do patrimônio público.

É pública a instituição ou propriedade voltada para o interesse público e não para o consumo privado. Se for integrante do aparelho do Estado e do patrimônio público é propriedade pública estatal. Se não o for, é propriedade pública não estatal.

3.2 Finanças públicas

Na orbita federativa, compete á União editar normas gerais sobre finanças públicas, como se vê em texto constitucional: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”³.

Vale ressaltar que tal desiderato será atingido mediante a utilização de lei complementar, em face da necessidade de uniformização de procedimento a ser observado pelas três esferas de governo e de expressa determinação normativa.

³ Constituição Federal, art. 24, § 1º.

A competência legislativa rege-se pelo texto constitucional antes referido, escorado ao largo dos seus parágrafos, onde são fixados os limites normativos em que cada ente federativo deve circunscrever-se no campo de sua atuação.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1967, a competência concorrente da União fica adstrita á edição de normas gerais sobre finanças públicas.

Cumprir trazer a entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, no tocante ao aspecto conceitual, ao assegurar que as normas gerais

são declarações principiológicas que cabe á União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados – Membros na feitura das suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, ás relações e situações concretas a que destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.⁴

Com a acuidade de sempre, Ives Gandra da Silva Martins ensina que:

não há competência concorrente sempre que a Constituição impuser lei complementar para regular determinada matéria, posto que tal imposição torna privativa a competência da União para produzir, por maioria absoluta, o veículo diferenciado eleito pelo legislador supremo.”⁵

Não tendo como condão inovar o Estatuto Supremo, como de resto as outras espécies normativas do processo legislativo, a lei complementar atua como regra onde integra os princípios constitucionais e a legislação ordinária.

⁴Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Competência concorrente limitada – o problema da conceituação das normas gerais, Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 25, 100: 159, out/dez. 1988

⁵Comentários á Constituição do Brasil, São Paulo: Saraiva, 1993, v.3, t.2, p.69.

Onde sua função é estabelecer a uniformização do sistema de finanças públicas, que reúne as três esferas tributantes da Federação, compreendendo a União, os Estados – Membros e os Municípios, atuando como instrumento normativo de complementariedade.

José Afonso da Silva assim conceitua essa espécie normativa:

Leis Complementares da Constituição são leis integrativas de normas constitucionais de eficácia limitada, contendo princípio institutivo ou de criação de órgãos, e sujeitas a aprovação pela maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.⁶

Integram a ordem jurídica nacional numa escala imediatamente abaixo das normas constitucionais. Sendo inferiores à Constituição, sua validade afere-se segundo o princípio da compatibilidade vertical. Por isso, estão sujeitas ao controle de constitucionalidade como outra lei qualquer. (SILVA, 1999, p. 230).

A Lei Complementar desponta em ordem de importância como o segundo ordenamento jurídico, no respeitante ao *quorum* e à matéria que disciplina, porquanto somente é aplicável nos estritos casos prescritos na Constituição, onde a aprovação depende de voto da maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional, vedada sua deliberação por acordo de liderança.

O resultado desse raciocínio é que a Lei de Responsabilidade Fiscal cumpre os desígnios constitucionais, na medida em que, harmonizando o universo de competência legislativa, empresta coerência ao sistema normativo das pessoas políticas responsáveis pela gestão de recursos públicos.

Trata-se de uma lei federativa onde o conteúdo volta-se para a disciplina da Administração e da conseqüente responsabilização pelo seu descumprimento.

⁶ José Afonso da Silva, Aplicabilidade das normas constitucionais, 2. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 229.

As finanças públicas podem ser definidas como as operações destinadas á obtenção, distribuição e aplicação dos recursos financeiros imprescindíveis á consecução das metas perseguidas pelo Estado na satisfação das necessidades coletivas.

Essa sua missão histórica é fundamental, mas na consecução desse desiderato são usados os meios e os recursos colocados á disposição dos cofres públicos, a fim de que se cumpram os desígnios constitucionais cometidos a cada ente autônomo da Federação.

Desta complexa atividade de obtenção do dinheiro público faz parte o conjunto de ações de planejamento, programação e orçamentação que possibilita a utilização racional das receitas auferidas com o esforço empreendido.

Os gastos públicos devem ser processados de modo transparente, em obediência aos parâmetros estabelecidos pela legislação que cuida da matéria.

A motivação relevante, ao se fixarem regras acautelatórias, de contenção e de parcimônia voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Mesmo firmando sua posição de arrecadador e de gestor de tributos, direcionada para o campo social, dos salários e dos investimentos públicos, o Estado tem ampliado sua ação por meio de empresas estatais que operam em diferentes setores da economia e por meio de um controle mais direto do comercio exterior e dos mecanismos de consumo, investimentos e distribuição de matérias-primas. (SANDRONI, 2000, p. 160).

Sendo assim, o conseguimento desses fundos e sua aplicação é que determinam o papel do Estado como agente do bem comum.

Ao poder de arrecadar corresponde o de gastar com eficiência e racionalidade, pois nisso é que consiste a filosofia da gestão fiscal.

No plano doutrinário, Paulo Sandroni entende que o objetivo das finanças públicas é efetivar o controle da

“massa de dinheiro e de crédito que o governo federal e os órgãos a ele subordinados movimentam em um país. Abrange não só as operações relacionadas com o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica. Essa atuação amplia o âmbito da ação financeira do Estado que, nos dias de hoje, constitui agente econômico determinante do volume de renda entre os diferentes grupos sociais.”⁷

Walter Ceneviva oferta a definição de finanças públicas em sentido lato: as finanças públicas, em sentido amplo, compreendem tanto a arrecadação de impostos, taxas e outros resultados financeiros (o sistema financeiro) quanto a aplicação dos recursos e os mecanismos de interferência na vida nacional.⁸

A matéria vinculada á temática das finanças públicas, amparada no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal.

Nele estão compreendidos os instrumentos de planejamento, as receitas e despesas públicas, transferências de recursos para entes públicos e privados, dívida pública, operações de crédito, gestão patrimonial e fiscal e as sanções previstas para as infrações ao texto da presente lei.

⁷ Paulo Sandroni, Dicionário de economia, cit. p. 169

⁸ Walter Ceneviva, Direito constitucional brasileiro, São Paulo: Saraiva, 1991, p. 263

4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, tem amparo legal no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. Está dividida em dez capítulos e possuindo setenta e cinco artigos, podendo ser classificada com uma lei extensa.

Esta lei vem mudar a história da administração pública no Brasil. Através deste instrumento legal todos os governantes passarão a obedecer a normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos públicos.

O objetivo desta lei é melhorar a administração pública, através da busca de melhor qualidade da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas, além de assegurar a estabilidade e a retomada do desenvolvimento sustentável do país.

O maior beneficiário desta Lei é o contribuinte/cidadão, que passa a contar com a transparência na administração e a garantia de boa aplicação das contribuições pagas.

O Governo Federal com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal buscou implementar as medidas consideradas inadiáveis no Plano Diretor da Reforma do Estado, como o ajustamento fiscal mais duradouro, reformas econômicas orientadas para o mercado, reforma da previdência social, inovação dos instrumentos de política social, aumentando a abrangência e a qualidade dos serviços sociais e reforma do aparelho do estado para aumentar sua governança.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal é mais um passo do governo na modernização da administração pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribui para o exercício pleno da democracia, por obrigar os administradores públicos a decidirem seus gastos com responsabilidade e prover informações sobre a utilização dos recursos.

Esta lei é importante porque representa um enorme avanço na forma de administrar os recursos que os contribuintes/cidadãos põem a disposição dos governantes.

Quando o setor público gasta mais do que pode, o governo tem duas alternativas para se financiar, uma delas é permitir a volta da inflação e a outra é pegar recursos financeiros emprestado no mercado, emitindo títulos públicos.

Isto ocorrendo o governo pagará juros ao mercado, porque, caso contrário, ninguém vai lhe emprestar mais dinheiro.

Com isso, cada vez que precisar se financiar, vai oferecer títulos e pagar juros, e, quanto mais se endividar, maior será o risco de não conseguir pagar o que deve.

Isso faz com que o mercado cobre juros cada vez mais altos para lhe emprestar dinheiro.

Então ocorre o seguinte: a taxa de juros sobe, toda a economia sofre, mas o governo cobriu sua conta.

Entretanto, a partir de agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, todos os governantes, passarão a seguir regras e limites claros para conseguir administrar as finanças de maneira transparente e equilibrada, mantendo sempre os índices econômicos estáveis.

A Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada de fundamental importância: reforçando os alicerces do desenvolvimento econômico sustentado, sem inflação para financiar o descontrole de gastos do setor público, sem endividamento excessivo e sem a criação de artifícios para cobrir os buracos de uma má gestão fiscal.

4.1 Enfoques relevante sobre a Lei

Além do que já foi colocado anteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui alguns enfoques importantes para seu entendimento que não serão objetos de estudo deste trabalho, mas sua compreensão é relevante para o entendimento do contexto geral.

Portanto, será relatado um breve comentário sobre alguns pontos nos parágrafos que seguem. A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas.

Além disso, nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes. Isso faz com que o administrador público consiga sempre pagar despesas, sem comprometer o orçamento.

São definidos na Lei os limites de gastos com pessoal, com percentual das receitas, para os três Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim que o administrador público verificar que ultrapassou os limites para despesa de pessoal, deverá tomar providências para se enquadrar, no prazo estabelecido pela Lei. Caso continue a existir excessos, ele sofrerá penalidades.

As metas fiscais serão estabelecidas trienalmente. Isso permite que o governante consiga planejar as receitas e as despesas, podendo corrigir os problemas que possam surgir no meio do caminho.

É como conduzir um barco: quando tem um rumo é possível planejar manobras necessárias para se chegar até lá, mesmo que algumas sejam difíceis e tenham que ser corrigidas ao longo do caminho.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que nenhum governante poderá criar uma nova despesa continuada, por prazo superior a dois anos, sem indicar sua fonte de receita ou redução de uma despesa.

Essa é a lógica da restrição orçamentária, se você quer comprar um computador a prestação, precisa ter um dinheiro reservado para pagar as prestações todo mês, ou então, precisa diminuir outros gastos. Assim também funciona o orçamento público.

O Administrador Público não poderá aplicar em despesas correntes as receitas obtidas com a venda de bens e direitos do patrimônio da entidade que administra.

A única exceção é a destinação desses recursos para os regimes de previdência social, se autorizado por lei.

Todo ato de desapropriação de imóvel urbano deverá ser acompanhado de prévia e justa indenização em dinheiro ou prévio depósito judicial, além de estimativa de seu impacto financeiro e comprovação da existência de dotação orçamentária e da compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nos últimos oito meses de mandato, o administrador público não poderá contrair despesas que não possa pagar no ano. Para ser contraída uma despesa com parcela a ser paga no ano seguinte, deverá ser provisionada disponibilidade de caixa suficiente.

Em ano de eleições fica impedido o administrador público de contratar operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), proibido ao governante contrair despesas que não possa ser paga no mesmo ano.

A despesa só pode ser transferida para o ano seguinte se houver disponibilidade de caixa e proibida qualquer ação que provoque aumento da despesa de pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define com clareza normas para a ação dos administradores públicos. Define também a forma de gerenciamento e disponibilização da informação para o controle e transparência de suas ações.

4.2 A Gestão da Informação através do Planejamento, Controle, Transparência e Responsabilização

O capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se a transparência, controle e fiscalização e estabelece regras e procedimentos para a confecção e divulgação de relatórios e demonstrativos de finanças públicas, a fiscalização e o controle, visando permitir ao cidadão avaliar através da informação disponibilizada em relatórios, o grau de sucesso obtido pela administração das finanças públicas, particularmente a luz das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.2.1 Planejamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina a produção de novas informações para o planejamento, como o estabelecimento de metas, e condições para a execução orçamentária, bem como para a previsão, a arrecadação e a renúncia da receita.

O planejamento pode ser considerado um dos aspectos mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A geração de despesas, tais como as de pessoal e de seguridade, as dívidas, as operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, e a concessão de garantias também devem estar fundamentadas e atender a determinados critérios, comentados em outras partes deste trabalho, para que possam ocorrer.

Como se pode ler no texto legal, o planejamento resulta na elaboração das leis mencionadas, especialmente do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do orçamento anual, que deverão ser acompanhadas pelos anexos, os quais permitirão melhor acompanhamento e discussão do seu conteúdo.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento para planejar as ações do governo de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores públicos.

Hoje, pode-se entender o Plano Plurianual como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente.

Este plano é elaborado no primeiro ano de mandato, para execução nos quatro anos seguintes, contendo um anexo com metas plurianuais da política fiscal, considerando despesas, receitas, resultado primário e estoque da dívida.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada no primeiro semestre de cada ano com o objetivo de estabelecer as regras gerais para o orçamento do ano seguinte, as metas e prioridades da administração pública.

Deverá acompanhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias um Anexo de Metas Fiscais, contendo as metas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referir e para os dois seguintes.

As previsões de receita e o estabelecimento das metas devem ser feitos com rigor e apresentadas a metodologia utilizada e memória de cálculo. A cada dois meses, deverá ser verificado se a receita permitirá o cumprimento das metas.

Se não permitir os órgãos deverão cortar despesas por meio de limitação de empenho e movimentação financeira, até que o equilíbrio seja restabelecido.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter ainda um Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos e riscos que possam afetar as finanças públicas e informando o que se pretende fazer se esses riscos se concretizarem.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada no segundo semestre de cada ano, fixando despesas e estimando receitas para o controle e a elaboração dos orçamentos e

balanços, sempre de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Deverá conter uma reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O capítulo foi omissivo quanto a prazos para encaminhamento dos projetos de leis de diretrizes orçamentárias, plano plurianual e orçamento, permitindo afirmar que permanecem em vigor as normas da Lei nº 4.320/64, que remetem às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas dos Municípios, onde serão encontrados os prazos a serem cumpridos pelo Executivo e pelo Legislativo, até que a Lei Complementar, de que trata o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, venha a ser aprovada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dá origem a um sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal de grande alcance.

Os municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de dispor de um rigoroso sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida.

4.2.2 Controle

O controle a ser exercido interna e externamente ganhou maior importância, devendo o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, e a população verificar se as metas previstas estão sendo cumpridas, pelo exame dos relatórios e dos anexos incorporados ao planejamento.

O controle interno também deve ser aperfeiçoado, posto que foi enfatizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Executivo, em última instância, como administrador, é o responsável pela integração das funções de controle interno.

Os servidores, porém por força do que dispõe o art. 74, § 1º, da Constituição Federal, possuem também responsabilidade.

Vale à pena observar o texto seguinte "A responsabilidade pela instituição e manutenção dos controles, portanto, é do Administrador: contudo, uma vez existindo os controles, a responsabilidade pela qualidade destes, pelas operações de que tenha conhecimento o servidor, em razão de sua atividade profissional, a responsabilidade em caso de irregularidade ou ilegalidade cometida no âmbito de atuação dos integrantes do controle estende-se aos servidores, nos termos da CF, art. 74, § 1º". (MOG/BNDES, 2000)

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

Deve-se ressaltar com muita importância o art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal: "O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a...".

Observa no artigo transcrito acima que a própria Lei cria um mecanismo de controle na forma de um Conselho de gestão fiscal, cuja competência é harmonizar e coordenar os entes da Federação, disseminar boas práticas fiscais, adotar normas de consolidação das contas públicas e divulgar estudos e análises.

4.2.3 Transparência

A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal, está assegurada pelo incentivo à participação da população e pela realização de audiências públicas no processo de elaboração como no curso da execução dos planos, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.

Um bom exemplo é o orçamento participativo, que significa a abertura do processo orçamentário à participação da população com base no preceito contido no inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal, que estabelece a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Resumindo, os cidadãos são convidados a tomarem as decisões sobre a melhor forma de aplicar os recursos públicos.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina a divulgação ampla em veículos de comunicação, inclusive via internet, dos relatórios com informações que tratam das receitas e das despesas, possibilitando verificar sua procedência e a autenticidade das informações prestadas.

Para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, consideram-se instrumentos de transparência os planos, orçamentos e a Lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos órgãos de controle externo, os relatórios de gestão fiscal e sua versão simplificada e os relatórios resumidos da execução orçamentária e sua versão simplificada.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, que estabelece em seu art. 165, parágrafo 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A União já o divulga, há vários anos mensalmente. O objetivo dessa periodicidade é permitir que, cada vez mais, a sociedade, por meio dos diversos órgãos de controle, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária dos governos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal especifica os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Sua elaboração e publicação são de responsabilidade do Poder Executivo.

As informações deverão ser elaboradas a partir da consolidação de todas as unidades gestoras, no âmbito da administração direta, autarquias, fundações, fundos especial, empresas públicas e sociedade de economia mista.

Assim, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária abrangerá os órgãos da administração direta, dos Poderes e entidades da administração indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenção para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílio para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebem recursos para o aumento de capital.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

A Lei estabelece ainda que ao final de cada quadrimestre, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, prestando contas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições como, despesas com pessoal, dívida, operações de crédito, ARO, e as medidas corretivas implementadas se os limites forem ultrapassados.

Caso não seja observado os prazos para divulgação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, o órgão público ficará impedido de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

A interação que norteou a inclusão desses documentos é a de permitir maior transparência na gestão dos recursos públicos.

Os instrumentos postos à disposição do Legislativo, do Tribunal de Contas e, especialmente, dos cidadãos e dos contribuintes possibilitam o conhecimento do que ocorre com as contas do Município e a responsabilização dos responsáveis.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão salienta que a transparência é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, pois, "atesta o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas, firma responsabilidades, justifica desvios e indica corretivas,

define o prazo estimado para correção, dá acesso público a dados concisos e substanciais das contas públicas". (MOG/BNDES, 2000).

Resumindo, os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas respectivo, os Anexos de metas Fiscais e de Riscos Fiscais e os Relatórios da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, acrescidos de suas versões simplificadas, devem estar disponíveis para consulta e exame, inclusive por meio eletrônico.

Obrigatoriamente, a cada quatro meses, deverá ser realizada, no legislativo, audiência pública sobre o cumprimento das metas fiscais, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

É de fundamental importância que a população participe das audiências, inclusive com a presença de representantes de órgãos técnicos em condições de discutir o conteúdo das informações apresentadas nos relatórios.

É através destas informações que a população poderá controlar a aplicação dos recursos públicos e a transparência das ações dos administradores.

Os cidadãos, por sua vez, terão à sua disposição as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo durante todo o exercício, no âmbito tanto do respectivo Poder Legislativo, como do órgão técnico responsável por sua elaboração.

4.2.4 Responsabilização

As autoridades e demais responsáveis pelo cumprimento das regras trazidas pela Lei da Responsabilidade Fiscal estarão sujeitos às sanções do Código Penal, da Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028, de 19.10.2000) e do Decreto-lei nº 201/67, além de outros diplomas legais, todos mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os órgãos da administração pública que não cumprirem o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal poderão ser prejudicados, pois terão suspensas as transferências voluntárias, as garantias e a contratação de operações de crédito, inclusas as Antecipações de Receitas Orçamentárias.

O processo administrativo será valioso e importante instrumento para iniciar a responsabilização dos agentes públicos que incorram em desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme ressalta Flávio Regis Xavier de Moura e Castro "a Lei de Responsabilidade Fiscal, como qualquer diploma voltado a ação da Administração Pública, deve considerar a possibilidade de ter, imanente no seu desenvolvimento, processo administrativo destinado a firmar a convicção sobre determinadas condutas, como fazer declaração falsa, praticar a conduta que enseja falsidade ideológica, omitir prestação de contas, culposa ou dolosamente, entre inúmeros outros fatos.

"Por esse motivo, deve-se reconhecer a conexão íntima entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo administrativo, que muitas vezes precederá qualquer ação judicial".

Em âmbito federal, o processo administrativo está regulado na Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Federais) e na Lei nº 9.784/1999, está contendo procedimentos relativos às fases de instauração, instrução e decisão.

Os Municípios devem ter sua lei própria, haja vista a autonomia administrativa que lhes garante a Constituição Federal, não lhes sendo aplicável a legislação mencionada no parágrafo anterior.

Assim, no caso dos servidores municipais estatutários, há que se examinar as normas sobre o assunto no Estatuto próprio. Para os demais agentes públicos, será necessária legislação específica.

Será considerado crime de responsabilidade contra a lei orçamentária se o administrador público deixar de propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou elaborá-la sem

atender aos requisitos legais e deixar de expedir ato determinando o corte automático de despesa nos casos e nas condições estabelecidas em lei.

À medida em que os administradores de recursos públicos passem a respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00 regulamenta, no Capítulo IV, a geração de despesas (Seção I) e a despesa com pessoal (Seção II).

Não se tolera mais do administrador o gasto irregular na gestão das verbas públicas. Dessa maneira, a infração administrativa de determinar despesas não autorizadas transforma-se em fato típico criminal.

A objetividade jurídica é tutelar a probidade e a normal regularidade financeira do Estado no que diz respeito ao equilíbrio e à transparência das contas públicas.

Exigindo assim uma qualidade especial do sujeito ativo, trata-se de crime próprio. Somente podem cometê-lo os agentes públicos legalmente investidos na atribuição de gerar despesa pública.

O sujeito passivo é a entidade pública a que pertence o autor da ordem. Ex: a União, se o Presidente da República figurar como autor da ordem geradora da despesa.

A conduta incriminadora consiste em o agente competente ordenar, determinar a geração de despesa, contrariando a lei.

Pois é imprescindível que haja lei disciplinando a gestão financeira no tocante à criação de despesa. Trata-se da lei orçamentária.

O fundamento para a alteração do Código Penal, nele sendo inserido o art. 359 – D, encontra-se na Lei Complementar nº 101/00.

As disposições sobre a geração de despesa, prevê que a ação governamental que resulte no aumento de despesa deve ser acompanhada de declaração de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

Cumprindo respeitar a legalidade administrativa, o gestor das finanças públicas, mesmo competente, não pode ordenar despesa senão de acordo com autorização da lei orçamentária.

Ressalte-se que o autor do crime não é beneficiado com a criação de despesa, e nem sempre a Administração Pública será prejudicada com a ordem.

E a falta de requisito exigidos pela lei orçamentária para a criação da despesa resulta no crime, mesmo que não decorra consequência danosa ao Poder Público.

Será considerado crime de responsabilidade contra a lei orçamentária se o administrador público deixar de propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou elaborá-la sem atender aos requisitos legais e deixar de expedir ato determinando o corte automático de despesa nos casos e nas condições estabelecidas em lei.

À medida em que os administradores de recursos públicos passem a respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, agindo com responsabilidade, o contribuinte deixa de pagar a conta, seja por meio do aumento de impostos, redução nos investimentos ou cortes nos programas que atendam à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Dicionário de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994.

FRAGA, Armínio. Reformas Constitucionais. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciência Bancária, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada – o problema da conceituação das normas gerais, Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 25, 100: 159, out/dez. 1988.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia. São Paulo: Best Seller, 1994.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.