



# A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL FRENTE A GARANTIA CONSTITUCIONAL DE PRIORIDADE ABSOLUTA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Mércia Miranda Vasconcellos Soares

mmssoares@pr.gov.br

Data criação: 20.11.2001  
Data publicação: 03.12.2001

---

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1.º dispõe acerca dos fundamentos do Estado Brasileiro e no inciso segundo contempla a **dignidade da pessoa humana**, “valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida.”<sup>1</sup>

Mais à frente, em capítulo específico, o artigo 227 preceitua:

*“Art.277 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”*

Verifica-se nos dispositivos constitucionais acima salientados a preocupação do legislador constituinte com a dignidade do ser humano, que já se sabe é fundamento do Estado. O ordenamento jurídico deve buscar assegurar a todos uma existência digna, justiça social, educação, o desenvolvimento da pessoa e o seu preparo para a cidadania. Se assim é com o ser humano formado, tanto mais com a criança, ser em formação e por isso frágil, ingênuo, indefeso, necessitando de cuidados dos pais, principalmente e, em situações de risco, da sociedade e do Poder Público.

Sabe-se que a Constituição da República de um país é um texto supremo, é a Lei das Leis, é a Lei Suprema do Estado, sendo o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico. Tal supremacia enseja o fato que nenhuma outra norma poderá ser válida se não estiver em consonância com os mandamentos naquela prescritos. Dessarte, extrai-se que todas as normas infraconstitucionais devem respeito à Constituição, não podendo contemplar mandamentos contrários aos contidos na Magna Carta.

---

1 JOSÉ AFONSO DA SILVA. Curso de Direito Constitucional Positivo. p.106



Nessa esteia, “ toda a interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado”<sup>2</sup>.

Contempla a Lei Suprema a prioridade absoluta da criança e do adolescente como postulado básico , ou seja , como princípio constitucional, estando em consonância com a Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente da qual o Brasil é signatário. Em assim sendo , é norma absoluta , eleita pelo legislador constituinte como fundamento ou base sobre a qual devem erigir novos fundamentos

Na realidade, não haveria necessidade de tal contemplação específica, eis que no artigo primeiro a Constituição já dispõe que os princípios maiores ou fundamentos são, dentre eles a dignidade da pessoa humana.

Segundo esse entendimento , deve-se interpretar toda a legislação infraconstitucional , sob a orientação dos princípios constitucionais. Dentre eles vige o da prioridade absoluta da criança e do adolescente que deverá ser observado em todos os níveis de interpretação e , inclusive , atuação do Poder Público.

O Estatuto da Criança e do Adolescente , Lei 8069/90 em seu artigo 4.º , parágrafo único , alíneas “ c “ e “d” dispõe:

*“Art. 4.º - É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar , com absoluta prioridade , a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde , a alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer , à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.*

*Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:*

- a).....*
- b) .....*
- c)preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas.*
- d) destinação privilegiada dos recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*

Em que pese todo o respaldo jurídico , notadamente constitucional , os representantes do Poder Executivo jamais observaram tais princípios fundamentais plasmados na ordem máxima do ordenamento jurídico , bem como em lei especial , sempre priorizando atividades politiquieiras , em detrimento das essenciais.

A situação agravou-se com o advento da Lei complementar n.º 101/2000 , Lei de Responsabilidade Fiscal. Utilizando-se dela como desculpa , justificam , particularmente os prefeitos , o descumprimento das disposições constitucionais e legais tocantes à criança e ao adolescente .

---

2 LUIZ ROBERTO BARROSO in Interpretação e aplicação da Constituição , pág.156.



A lei de responsabilidade fiscal , pois, é “ *“desculpa” para o administrador público que não tem a menor sensibilidade, compromisso ou preocupação com a causa da infância e juventude.*”<sup>3</sup>

Sabe-se que a referida lei veio a complementar a Constituição Federal no âmbito das finanças públicas, e tem a finalidade de moralizar o atuar do Administrador Público relativamente a utilização dos recursos públicos. Não proíbe ou inviabiliza qualquer investimento em programas sociais para criança e adolescente , como querem fazer crer alguns chefes do Executivo , particularmente municipais.

A lei prevê transparência do orçamento público, participação popular na sua elaboração , o que aumenta o poder do cidadão de fiscalizar a destinação das verbas públicas. Prevê, ainda , um planejamento ou organização do Poder Público , o que é absolutamente correto , eis que como o Administrador irá administrar um recurso que não é dele , mas de toda a sociedade, sem um planejamento prévio e muito bem estudado.

Ademais , é de fundamental importância salientar que trata-se de lei complementar e, portanto, infraconstitucional, sendo mister o respeito aos princípios máximos, dentre eles o da prioridade absoluta da criança e do adolescente. Uma lei complementar jamais poderá espalhar os seus mandamentos para além dos constitucionais.

A prioridade contemplada no ordenamento constitucional não é simples , mas absoluta , ou seja , como enfatizou o emérito promotor público Murillo José Digíácomo “ é a prioridade das prioridades”<sup>4</sup> , havendo de ser prioritariamente observada.

Destarte, interpretando-se as normas em questão, Estatuto da Criança e Adolescente e Lei de Responsabilidade Fiscal , segundo orientação constitucional, constata-se inexistir antinomia entre elas , podendo perfeitamente cumprir-se o princípio fundamental da prioridade absoluta da criança e do adolescente , observando-se os ditames da lei de responsabilidade fiscal.

Insta salientar, por oportuno, que não há aqui qualquer discricionariedade do administrador público na escolha da prioridade. Os direitos da criança e do adolescente transcendem aos atos discricionários normais. São direitos fundamentais da pessoa humana , assegurados constitucionalmente , sendo indelegáveis e impostergáveis , notadamente por quem não detenha a titularidade destes.

Como efetivar o princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente?

O artigo 88 , inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente , com amparo nos artigos 227 § 7.º e 204, II , ambos da Magna Carta , conferiu ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente , as funções de deliberação quanto às políticas públicas voltadas à criança e ao adolescente , que sabemos prioritárias e de controle do administrador público encarregado da implementação daquelas. Vejamos :

“ Art. 88 - .....

I - .....

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em

3 MURILO JOSÉ DIGIÁCOMO – A lei de responsabilidade fiscal e o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente.

4 MURILO JOSÉ DIGIÁCOMO , op.cit.



todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, regando leis federal, estaduais e municipais.

Art. 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 , além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - .....

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

À luz das regras básicas de hermenêutica jurídica , entende-se que o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente , composto de forma paritária entre representantes do Poder Executivo e da sociedade civil organizada , possui **competência constitucional** de deliberação das políticas públicas a serem adotadas pelo Poder Público, bem como o controle da implementação daquelas. Isto quer dizer que não será o Chefe do Executivo que irá decidir acerca desse assunto, mas sim o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente , cabendo àquele, cumprir , vinculada e prioritariamente as deliberações . Assim, ao Administrador Público não é conferido o poder de escolha , não lhe restando outra alternativa senão a de priorizar a criança e adolescente em seu atuar administrativo.

A inobservância do Chefe do Executivo quanto às determinações emanadas do órgão competente ( CDCA ) , no sentido de se preterir o princípio da prioridade absoluta importará em **crime** respondendo por ele **o Prefeito** , nos termos do artigo 1.º , XIV do Decreto-lei n.º 201/67 e em **ato de improbidade administrativa** , segundo o artigo 11 da Lei 8429/92 , tendo como consequência a perda da função pública e suspensão temporária dos direitos políticos , nos moldes previstos no artigo 12, inciso III da Lei 8429/92.

Além da sociedade, o Ministério Público , instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado , a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis ( art. 127 Constituição Federal ), tem o poder-dever de, como fiscal da lei, fiscalizar se a garantia da prioridade está sendo respeitada pelos administradores públicos, tanto na formulação , quanto na execução das políticas públicas, podendo ser acionado por qualquer cidadão e intentar a medida judicial cabível como , por exemplo, Ação civil Pública para compelir o Poder Público a cumprir os ditames constitucionais, ou até Mandado de Segurança para garantir direito líquido e certo .

Não se pode olvidar , pois, a inclusão da verba necessária para os programas de atendimento às crianças e adolescentes no orçamento do Município , em caráter **absolutamente prioritário**. Mister evidenciar que , como muito bem colocou o emérito promotor público Murillo José Digiácomo “ *no caso do município não é o Prefeito que irá sozinho ou em conjunto com o seu gabinete decidir o que, quando e como fazer na área da infância e juventude, mas sim é o COLEGIADO que compõe o referido órgão deliberativo ( Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) que detém o poder de decisão sobre a matéria. Estabeleceu-se , assim, uma nova forma de governar , que pressupõe a participação direta de representantes da sociedade civil organizada nas*



*decisões de Estado ( latu sensu ) , num típico exemplo de democracia participativa ...” ( grifos do autor )<sup>5</sup>.*

Entende-se com isso que foi conferida plena competência ao Conselho dos Direitos da Criança e do adolescente em matéria de criança e adolescente, restando a esse órgão a mobilização necessária para se implementar todas as garantias contidas no Texto Supremo, sem quedar-se diante de interesses, por vezes , escusos e politiqueros dos Administradores Públicos.

O descaso é tamanho que nos dá a impressão de que fazem um favor à sociedade quando disponibilizam ( parques ) recursos para os programas já referidos , quando na verdade nada mais fazem do que cumprir os mandamentos constitucionais.

Cabe à sociedade em geral, ao Conselho dos Direitos da Infância e Juventude e ao Ministério Público conjuntamente lutarem para que a garantia fundamental, normatizada como princípio constitucional da prioridade absoluta , seja realmente implementada e respeitada pelos administradores públicos.

Como ensina Gabriela Mistral “ *muitas coisas que precisamos podem esperar. A criança não pode. É exatamente agora que seus ossos estão se formando , seu sangue é produzido e seus sentidos estão se desenvolvendo. Para ela não podemos responder “ amanhã “ . Seu nome é “ HOJE “ .*

Não podemos relegar a segundo plano as crianças e adolescentes e nem deixar que o Poder Público o faça . A sociedade deve se organizar e se unir com a finalidade de dispensar àqueles o tratamento que merecem e que a eles é garantido.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.  
BARROSO, L.R – Interpretação e Aplicação da Constituição , São Paulo, Editora Saraiva, 1999.  
ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – Lei n.º 8069/90.  
DIGIÁCOMO, M.R – A lei de responsabilidade fiscal e o princípio constitucional da prioridade absoluta à criança e ao adolescente. <http://mp.pr.gov.br>  
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – Lei Complementar n.º 101/2000.  
SILVA, J.A – Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo, Editora Malheiros,1995.

---

**Mércia Miranda Vasconcellos Soares** é formada em direito pela UFJF , procuradora do Estado do Paraná , pós graduação em Direito Contemporâneo e pós-graduanda em Direito Tributário pela UEL.

E-mail: [mmsoares@pr.gov.br](mailto:mmsoares@pr.gov.br)

Artigo publicado no site **O Neófito – Informativo Jurídico** com autorização do autor e em conformidade com a Lei nº 9.610/98. Por favor, respeite os Direitos Autorais desta obra intelectual. **O Neófito** não se responsabiliza pelas opiniões emitidas e/ou direitos autorais relativos aos artigos assinados. Para maiores informações sobre este texto ou para utiliza-lo, entre em contato com o autor pelo e-mail informado no início do artigo.

Copyright O Neófito 1997-2001

---

5 MURILLO JOSÉ DIGIÁCOMO. Op.cit.