

CORRELAÇÃO ENTRE AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES THE CORRELATION BETWEEN PUBLIC FINANCES AND THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS

Antonio Augusto Filho Santos¹

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo demonstrar como é estruturado o orçamento público através das normas legais da Constituição, abordando sobre a base teórica do legislador na Carta Maior sobre o tema dos orçamentos que é, uso do princípio das separações de Poderes e do mecanismo do freio e contrapesos como meio de equilibrar as funções de cada Poder. Tendo como enfoque o tema das Finanças Públicas, a fiscalização do Poder Legislativo, através do órgão dos Tribunais de Contas, sobre os atos emanados do Poder Executivo, em relação aos orçamentos. Além, disto aborda sobre o controle que o Poder Judiciário possui para fiscalizar, no aspecto da legalidade, os atos do Executivo também sobre os orçamentos públicos. Enfim, o artigo explana sobre os meios com que os Poderes Legislativo e Judiciário fiscalizam, através das competências que a Constituição lhes deu, para evitar despautérios com as Finanças Públicas.

PALAVRAS CHAVES: Finanças; Constituição; Fiscalização.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate how the budget is structured public through legal norms of the Constitution, dealing on the theoretical basis of the Charter Greater legislature on the subject of budgets that is, use of the principle of separation of powers and the engine brake and balances as a means of balancing the roles of each branch. With the focus on the topic of Public Finance, the oversight of the Legislature, through the agency of the Courts of Auditors, on the acts emanating from the executive branch, in relation to budgets. In addition, it discusses about the control that the Judiciary has to supervise, in the aspect of legality, the Executive also acts on public budgets. Anyway, the article explains about the ways in which the legislative and judicial branches oversee, through the powers that the Constitution gave them to avoid despautérios with the Public Finance.

KEYWORDS: Finances; Constitution; Supervision

INTRODUÇÃO

O artigo irá abordar sobre a necessidade de harmonia entre os Poderes da União, no momento, da elaboração orçamentária. Esta harmonia entre as Funções do Estado, será

¹ Universidade Regional do Cariri (URCA), email: augustinho16@hotmail.com

desempenhado com divisões de competências específicas e excepcionais, com o intuito de evitar acumulação de competências de um Poder em detrimento a outro. Além, de explanar sobre a importância sobre o planejamento orçamentário, como da própria Finança Pública, e da fiscalização dos Poderes para que não ocorra um despautério no planejamento orçamentário, conseqüentemente, um desvio ao interesse público, que é o equilíbrio econômico.

As finanças públicas são importantes para qualquer país. Esta realidade não é indiferente ao Brasil, tendo o legislador, da carta maior, reservado alguns artigos da Constituição Federal para nortear os gestores públicos sobre este tema, inovando no planejamento orçamentário com a criação do plano plurianual e as diretrizes orçamentárias explicitados na Constituição Federal artigo 165, III, alínea 1º e 2º.

É importante o planejamento orçamentário, pois, é a matriz das Finanças Públicas, é através deste planejamento que será mensurado as receitas públicas como fixadas as despesas, Segundo Luiz Roberto Barroso (2010) o planejamento orçamentário auxilia o Governo a ter uma harmonia entre o orçamento público com o econômico e a política fiscal com a política econômica, onde esta integração terá como meta que cada planejamento esteja em consonância com o projeto político da economia nacional, PPA, sendo esta integração indispensável para nação. Logo, o planejamento orçamentário é sistemático onde há a criação de diretrizes, objetivos e metas, que serão aplicadas e interagidas de tal forma que a política fiscal, a política econômica, a política financeiro nacional, se complementam, e, conseqüentemente, para que haja uma balança financeira equilibrada, deve haver uma integração holística entre estas três políticas.

A lei de diretrizes orçamentárias será a responsável por nortear os gestores públicos sobre as metas e prioridades da Administração Pública federal. Segundo José Afonso da Silva (2010), a lei de diretrizes orçamentárias, tem com características explicitar as metas, prioridades da política orçamentárias, auxiliar sobre como será traçado a lei orçamentária anual, assistirá sobre as alterações na legislação tributária, impõe a política das aplicações sobre as instituições financeiras oficiais de fomento, tem duração de pouco mais de um ano, não tem fixação legal sobre quando deve ser submetida ao Congresso Nacional e deve ser elaborada antes do projeto da lei orçamentário.

Na conjuntura atual da legislação brasileira sobre finanças públicas, a iniciativa de lei, será iniciativa legislativa vinculada, sobre orçamentos públicos será, em regra, competência privativa, do poder executivo, explicitado no artigo 165 e 166, caput, CF, todavia, os projetos de lei relativo ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos

adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional , assevera sobre o tema José Afonso da Silva.

DESENVOLVIMENTO

O meio teórico que auxilio o legislador da Carta Maior a desenvolver a conjuntura legal sobre orçamentos, usado para equacionar as divisões de competências entre as funções do Estado e diminuir as problemáticas com usurpação de poderes é o princípio da Separação dos Poderes e a teoria dos Freios e Contrapesos, exemplificada na Constituição Federal, artigo 2º, são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Sobre o conceito de Separação de Poderes Luiz Roberto Barroso aduz:

O conteúdo nuclear e histórico do princípio da separação de Poderes pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. A separação de Poderes é um dos conceitos seminais do constitucionalismo moderno, estando na origem da liberdade individual e dos demais direitos fundamentais. Em interessante decisão , na qual examinava a possibilidade de controle judicial dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, o Supremo Tribunal Federal identificou esse sentido básico da separação de Poderes com a vedação da existência , no âmbito do Estado, de instâncias hegemônicas, que não estejam sujeitas a controle.

O Poder Executivo ao desenvolver as leis orçamentárias e conseqüentemente as partes basilares das Finanças Públicas, deve analisar e avaliar as tomadas de decisões sobre as despesas públicas, para evitar gastos desnecessários para a máquina pública, uma técnica para avaliar essas decisões sobre as despesas públicas, seria o Orçamento Base-Zero. Segundo James Giacomoni (2011) o orçamento base-zero não tem como finalidade auxiliar na estruturação ou nortear como será realizado o orçamento, mas, preocupa-se com a necessidade de julgar e interpretar as decisões tomadas sobre as despesas públicas, onde os projetos governamentais serão analisados em consonância com um agregado de informações sobre a viabilidade, nas quais as informações recebidas serão primordiais nas ações do Executivo, pois trará meios para alcançar as metas, alternativas, custo benefício, dados sobre efetividade, além de variáveis para realizar o orçamento público. Logo é uma maneira holística de analisar e encontrar soluções para a problemática dos déficits públicos .

Em consonância com o conceito do princípio de Separação de Poderes e o mecanismo dos freios e contrapesos, para que haja um efetivo planejamento orçamentário, é importante que se faça uma fiscalização sobre as despesas dos administradores públicos que, em regra, é realizada pelo o Poder Legislativo através de órgãos do controle externo deste Poder, Tribunal de Contas que fiscalizará os gastos públicos federais, Tribunal de Contas do Estado fiscaliza os gastos públicos do estado-membro e, excepcionalmente, Tribunal de Contas dos Municípios que regula os gastos públicos dos municípios brasileiros, estes existentes somente no Rio de Janeiro e São Paulo.

Sobre TCU existe uma divergência doutrinária alguns consideram como sendo um órgão do poder legislativo, porém outra corrente doutrinária entende o Tribunal de Contas como um órgão constitucional autônomo.

Tribunal de contas, no sistema de freios e contrapesos, é um instrumento técnico do Congresso (BALEEIRO, Aliomar , 2003) ¹

Carlos Ayres Brito, aduz sobre o TCU:

O tribunal de contas não é um órgão do Congresso Nacional, não é um órgão do poder legislativo. Quem mais me autoriza a falar isso é a Constituição Federal com todas as letras no artigo 44, *literattis*: “ O poder legislativo é exercido pelo o Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e Senado Federal. ” Logo, o Tribunal de Contas da União além de não ser um órgão do poder legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxilia do Parlamento Nacional, naquele sentindo de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. O TCU se posta como um órgão da pessoa jurídica da União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público. (regimento constitucional do tribunal de contas, Revista Diálogo Jurídico, Ano- 1 – N° 9 – dezembro de 2001 .

Pelo o entendimento do nobre ex - Ministro Carlos Ayres, percebe-se que existe um novo entendimento sobre os Tribunais de Contas, há um confronto com o dogmatismo que o Tribunal de Contas é dependente do Poder Legislativo, a perspectiva de entender o TC, como sendo um órgão independente e sem vinculação direta com nenhum dos três Poderes Federais, auxilia demasiadamente na atuação do Tribunal de Contas, pois , partindo da premissa do nobre ministro , os TC s podem enfim fazer uma fiscalização sem intervenção do Poder Legislativo que muitas vezes, deixava de aplicar multas a infratores que lesavam o erário por serem diretamente subordinado a estes.É de fato uma evolução para que o Tribunal de Contas possa fazer uma fiscalização plena .

SANTOS, A. A. F. CORRELAÇÃO ENTRE AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

Sobre o Tribunal de Contas do Estado, segundo José Afonso da Silva (2010) a competência deste órgão é, “auxiliar o controle externo da administração direta e indireta estadual que é de competência da respectiva Assembleia Legislativa”. Seguindo o entendimento clássico que os Tribunais de Contas é parte do Poder Legislativo, especificadamente, controle externo.

Com a sumula 654 do STF, o Tribunal de Contas do Estado, está em consonância total com o ideal dos freios e contrapesos entre os poderes da União, visto que, o Executivo e o Legislativo dividem as escolhas sobre os auditores fiscais, conseqüentemente há um equilíbrio entre estes Poderes, para que não haja disfunções em detrimento à um determinado Poder.

Seguindo com a capacidade de fiscalização do Poder Legislativo, o legislador da Constituição de 1988 trouxe outro meio, menos comum, para fiscalizar os atos emanados dos gestores públicos que é a CPI, comissão parlamentar de inquérito, prevista no art.58,§3º, da Constituição Federal. Segundo Paulo Gustavo Gonet Branco (2011) a CPI tem poderes próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, todavia a doutrina aponta que as CPIs são destinadas a reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Congresso Nacional, porém, sem a capacidade de julgar, mas agindo na esfera da fiscalização dos atos do Poder Executivo que estejam em desacordo com a legislação pátria e os ideais da Lei Maior.

Um exemplo importante da CPI, para fiscalização dos atos do Executivo, foi a CPI do orçamento, vulgarmente chamada de “o caso dos sete anões”, onde houve preocupação da sociedade, no trâmite das investigações sobre a participação dos membros do Congresso Nacional nos desvios de recursos financeiros dos orçamentos públicos (Bonavides, 2010).

Sobre os aspectos de constitucionalidade destas leis será apreciado pelo o poder judiciário, em regra, o Supremo Tribunal Federal, como bem assevera na Constituição Federal no artigo 102, I, a.

Acerca das formas de controle que o legislador desenvolveu na Constituição Federal sobre as Finanças Públicas, a doutrina subdivide em dois sistemas: interno e externo. O interno seria realizado, harmonicamente, entre os três Poderes, porém, o controle externo seria competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados e das Câmeras dos Municípios com auxílio dos respectivos tribunais de contas.

Corroborando com o entendimento da separação dos Poderes, e do mecanismo dos Freios e Contra pesos, o Poder Judiciário é primordial para garantir a estabilidade e equidade entre os Poderes da União, visto que, este é responsável por guardar os ideais traçados pela Constituição, como analisar sobre a legalidade dos atos emanados do Poder Executivo.

O administrador público das finanças públicas está ligado à lei infraconstitucional, LOA, lei orçamentária anual, do qual deve seguir os respectivos dispositivos legais da lei, todavia, é mister, segundo Luiz Roberto Barroso (2010), que o administrador tenha vinculação direta com a Constituição Federal e não apenas à lei ordinária, pois a Constituição está acima de qualquer lei ordinária, na verdade a Carta Maior é o meio norteador para os legisladores criarem as leis ordinárias, logo, é necessário a sincronia entre os atos emanados do administrador e a Constituição, não por seguir o princípio da legalidade, mas, seguir o princípio da constitucionalidade como da própria juridicidade na Legislação.

A Lei Maior responsável pelo direito pela a segurança jurídica deste sistema, pois, esta que será responsável pela unidade, harmonia e solução de conflitos normativos. Segundo Luiz Roberto Barroso (2010) é importante observar que a Constituição tem como característica ser parte do sistema jurídico, na qual, a Carta Maior tem como finalidade ser o meio norteador para o sistema jurídico, visto que, o Direito é formado por um conjunto de leis, valores e ideais, onde os valores e ideais do sistema jurídico, será explícito ou implícito pela a Constituição, e, como, os valores e ideais serão responsáveis por auxiliar na elaboração das leis e mitigar ação dos legisladores no processo legislativo, visto que o legislador deve ater-se aos ideais da Constituição deve haver uma harmonia e unidade com a Lei Maior.

Seguindo com o entendimento que o Poder Judiciário deve analisar os aspectos da legalidade sobre os atos que forem inconstitucionais, serve como um meio de fiscalização dos atos do Poder Executivo, pelo menos no aspecto da legalidade, é importante analisar o parecer do Min. Gilmar Mendes, na ADI, DJ de 22-8-2008, como exemplo de fiscalização:

Além, dos requisitos de relevância e urgência (art.62), a Constituição exige que a abertura de crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art.62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art.167,§3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões ' guerra ', ' comoção interna ' e ' calamidade pública ' constituem vetores para a interpretação /aplicação do art.167,§ 3º c/c o art.62,§ 1º, inciso I, alínea 'd ', da Constituição. ' Guerra ', ' comoção interna ' e ' calamidade pública ' são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n. 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP m.405/2007 configurou um

patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

Além da perspectiva da Legalidade como um todo, o Poder Judiciário passa por um processo de evolução constante, e nesta evolução, os magistrados estão se preocupando com o próprio mérito dos atos, o motivo, objeto, a conveniência e oportunidade de sua prática. Some-se a esta análise os princípios propriamente ditos do Direito Administrativo, como a moralidade, eficiência e, sobretudo, a razoabilidade e proporcionalidade, logo, percebe-se cadê vez mais a mitigação da discricionariedade do administrador, todavia, ainda, é importante mensurar a contenção e a prudência para que não ocorra, uma substituição da discricionariedade do administrador pela do juiz (Barroso, 2010).

METODOLOGIA/ RESULTADOS

Em função da natureza do assunto abordado, a metodologia utilizada é um estudo exploratório que teve o uso de pesquisas bibliográficas. Segundo Gil (1999) A finalidade básica da pesquisa exploratória é de esclarecer, desenvolver e modificar os conceitos e ideias para estabelecer abordagens futuras mais precisas. Proporciona uma visão geral e subjetiva dos fatos e busca proporcionar um aumento do conhecimento do pesquisador.

Utiliza-se dos conhecimentos práticos e teóricos dos autores na análise dos temas e do estudo independente dos assuntos e termos integrantes da temática do artigo. Termos estes que no final são interpretados em conjunto a fim de compor o tema da pesquisa, obtendo assim conceitos mais genéricos inicialmente e depois, conceitos mais aplicados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante a separação dos poderes como também das técnicas dos freios e contrapesos que o Legislador da Carta Maior desenvolveu para as Finanças Públicas, visto que, é um meio de tentar evitar desvios de verbas para fins ilícitos, através da fiscalização do Poder Legislativo através das CPIs, como também dos Tribunais de Contas, além de demonstrar a atuação do Poder Judiciário nesta fiscalização dos atos emanados do Poder Executivo sobre Finanças Públicas, no aspecto da legalidade do ato como também sobre a possibilidade de controle judiciário sobre o mérito do ato administrativo destes atos do Executivo. Além, de aborda sobre a necessidade do Poder Executivo de analisar suas decisões sobre os gastos públicos e a necessidade dos poderes

SANTOS, A. A. F. CORRELAÇÃO ENTRE AS FINANÇAS PÚBLICAS E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.

agirem de forma holística nas ações das finanças pública, no planejamento, fiscalização e execução como forma de conseguir um equilíbrio financeiro e aborda sobre o novo entendimento que há sobre os Tribunais de Contas, tornando um órgão independente em relação aos outros Poderes da União, para que tenha maior capacidade fiscalização sem intervencionismo ou pelo menos diminuído este intervencionismo.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**, 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G.; **Curso de Direito Constitucional**,. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Armando; TEMPORINI, Edméa Rita. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Rev. Saúde Pública. 29, nº 4, p.318-325, Ago,1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.