

PRINCÍPIOS DE DIREITO FINANCEIRO

Uma análise dos relevantes princípios de Direito Financeiro, em face da mudança de paradigma ocorrida após o advento da CRFB/88.

Cícera Wesllany Alves Silva

Michel Teixeira Damaceno

Sumário: Introdução. 1 Princípios de Direito Financeiro: Mudança de Paradigma. 2 Princípio da Legalidade. 3 Princípio da Anualidade. 4 Princípio do Equilíbrio Orçamentário. 5 Princípio da Transparência Orçamentária. 6 Princípio da Exclusividade. 7 Princípio da Universalidade. 8 Princípio da Prudência Fiscal. Conclusão. Referências.

Resumo: O Direito Financeiro consiste no conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira do Estado, sendo um ramo do Direito Público, pois tem por escopo a obtenção, a gestão e a aplicação do dinheiro estatal. Hodiernamente, há autores que não vislumbram a autonomia do Direito Financeiro, considerando-o mera divisão do Direito Administrativo. No entanto, é mister mencionar que a maioria da Doutrina tem-no como ramo autônomo, pois, apesar de alguns pontos em comum com as demais ciências jurídicas, há elementos que o torna específico. Quais sejam, a Doutrina especializada na matéria, bem como a jurisprudência relacionada à atividade financeira do Poder Público. Porém, o principal elemento que torna efetivamente tal ramo do direito autônomo é a existência de princípios jurídicos específicos sobre a Ciência das Finanças. Dessa forma, exsurge de relevância o estudo dos princípios de Direito Financeiro, já que são aqueles que o caracteriza como ramo autônomo

do ordenamento jurídico. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve uma verdadeira evolução nos princípios de Direito Financeiro, pois foram criadas formas de controle rígidas para as autoridades que conduzem o Estado, com a finalidade de o administrador melhor gerir as finanças públicas e de controle eficaz do orçamento pelo povo,

detentor de todo o poder. Nesse diapasão, são os princípios financeiros que, direta ou indiretamente, regulam a atividade legislativa e administrativa do gestor dos bens públicos, pois tanto para a aprovação das leis orçamentárias, quanto para a própria criação dos orçamentos é imperiosamente necessário o respeito aos princípios jurídicos relacionados. Assim, é visível a importância do tema para a compreensão das regras jurídicas acerca de tal ramo do Direito. O presente estudo tem por escopo a análise detalhada dos mais relevantes princípios que guiam a atuação do Poder Público em relação à Ciência das Finanças. Especificamente, tratar-se-á da mudança de paradigma – verdadeira evolução dos princípios financeiros – ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Também serão analisados, em seus pormenores, cada princípio de Direito Financeiro, com o fim de melhor conhecer e se aprofundar no tema.

Para o desenvolvimento do trabalho, será utilizada a pesquisa bibliográfica, buscando em várias obras doutrinárias a fundamentação sobre a matéria. Trata-se de uma abordagem qualitativa, já que não serão utilizados quaisquer dados estatísticos. Os instrumentos usados para a consecução da pesquisa são as obras dos doutrinadores citados em bibliografia, bem como a análise legislativa das normas jurídicas atinentes ao Direito Financeiro. Concluímos que os Princípios de Direito Financeiro tem suma importância para a compreensão e aplicação de tal ramo do Direito, pois é através daqueles que as regras são interpretadas e aplicadas ao caso concreto, sendo meio de consecução da justiça social. Bem como por ser os princípios o principal elemento que torna efetivamente a Ciência das Finanças autônoma em relação aos demais ramos do Direito.

Palavras-chave: Direito Financeiro. Princípios. Mudança de paradigma.

INTRODUÇÃO

O Direito Financeiro consiste no conjunto de normas e princípios que regulam a atividade financeira do Estado, sendo um ramo do Direito Público, pois tem por escopo a obtenção, a gestão e a aplicação do dinheiro estatal.

Hodiernamente, há autores que não vislumbram a autonomia do Direito Financeiro, considerando-o mera divisão do Direito Administrativo. No entanto, é mister mencionar que a maioria da Doutrina tem-no como ramo autônomo, pois, apesar de alguns pontos em comum com as demais ciências jurídicas, há elementos que o torna específico. Quais sejam, a Doutrina especializada na matéria, bem como a jurisprudência relacionada à atividade financeira do Poder Público. Porém, o principal elemento que torna efetivamente tal ramo do direito autônomo é a existência de princípios jurídicos específicos sobre a Ciência das Finanças.

Dessa forma, exsurge de relevância o estudo dos princípios de Direito Financeiro, já que são aqueles que o caracteriza como ramo autônomo do ordenamento jurídico.

São os princípios financeiros que, direta ou indiretamente, regulam a atividade legislativa e administrativa do gestor dos bens públicos, pois tanto para a aprovação das leis orçamentárias, quanto para a própria criação dos orçamentos é imperiosamente necessário o respeito aos princípios jurídicos relacionados. Assim, é visível a importância do tema para a compreensão das regras jurídicas acerca de tal ramo do Direito.

O presente estudo tem por escopo a análise detalhada dos mais relevantes princípios que guiam a atuação do Poder Público em relação à Ciência das Finanças. Especificamente, tratar-se-á da mudança de paradigma – verdadeira evolução dos princípios financeiros – ocorrida após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Também serão analisados,

em seus pormenores, cada princípio de Direito Financeiro, com o fim de melhor conhecer e se aprofundar no tema.

Para o desenvolvimento do trabalho, será utilizada a pesquisa bibliográfica, buscando em várias obras doutrinárias a fundamentação sobre o tema. Trata-se de uma abordagem qualitativa, já que não serão utilizados quaisquer dados estatísticos.

Os instrumentos usados para a consecução da pesquisa são as obras dos doutrinadores citados em bibliografia, bem como a análise legislativa das normas jurídicas atinentes ao Direito Financeiro.

Por fim, o estudo fora dividido em vários capítulos. O primeiro refere-se à mudança de paradigma sobre os princípios de Direito Financeiro que se propagou após o advento da CRFB/88. Já, os demais capítulos, tratam especificamente de cada princípio estudado neste artigo, quais sejam: Princípio da Legalidade; Princípio da Anualidade; Princípio do Equilíbrio Orçamentário; Princípio da Transparência Orçamentária; Princípio da Exclusividade; Princípio da Universalidade e Princípio da Prudência Fiscal.

1 PRINCÍPIOS DE DIREITO FINANCEIRO: MUDANÇA DE PARADIGMA

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, houve uma verdadeira evolução nos princípios de Direito Financeiro, pois foram criadas formas de controle rígidas para as autoridades que conduzem o Estado, com a finalidade de o administrador melhor gerir as finanças públicas e de controle eficaz do orçamento pelo povo, detentor de todo o poder.

Antes da CRFB/88 vigorava o Princípio da Democracia Representativa, neste período os governantes não se responsabilizavam por suas condutas perante os governados, prevalecendo o princípio da irresponsabilidade em relação às autoridades do governo. Por consequência, os cidadãos detinham postura passiva, de submissão às arbitrariedades impostas pelo gestor público. Dessa forma, ao povo não assistia o direito de participar da gestão do dinheiro estatal, sendo a administração, a fiscalização e o controle desta atividade imbuída exclusivamente à Administração Pública.

Já após a nossa atual Carta Magna surge o Princípio da Democracia Participativa. O povo é o legítimo dono do poder, como preceitua o art. 1º, parágrafo único, CRFB: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. Assim, a população passou a ter uma postura ativa perante o governo e os governantes passaram a ter responsabilidade perante os cidadãos, pois estes delegaram competências para os gestores regerem o Estado, sob a condição de estes prestarem contas e se submeterem às regras estipuladas pela Constituição Federal e demais leis orçamentárias.

No Princípio da Publicidade também ocorreu mutação de relevância extrema, pois tal princípio era visto anteriormente somente sob a ótica formalista, bastando a mera

publicação do orçamento em órgão oficial para estar configurado e respeitado referido princípio. Hodiernamente, no entanto, passou-se a contemplar o Princípio da Publicidade Participativa ou, como também é denominado, o Princípio da Transparência, pregando que a publicidade deve ser respeitada em seus dois aspectos, tanto formal, quanto material – Publicidade Amplificada. Assim, não basta a simples publicação, é imprescindível que esta seja feita de maneira que a população compreenda e tenha acesso facilitado, para que possa fiscalizar e controlar as finanças públicas. O Princípio da Transparência na Gestão Fiscal está previsto no art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual preceitua:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Antes da Magna Carta de 1988 prevalecia o Princípio do Planejamento, o qual pregava, que uma vez feito o orçamento, não poderia haver mudança de seu conteúdo. Referido princípio tratava de forma estática as finanças públicas, por vezes, causando o engessamento da execução do orçamento. Como este tem por finalidade nortear a execução e não engessá-la, o princípio do planejamento cedeu espaço ao Princípio do Equilíbrio, esta dispõe que deve haver equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas, bem como que o governo não deve cobrar dos cidadãos valor superior ao que é realmente necessário para o financiamento das atividades de gestão do Poder Público. O Princípio do Equilíbrio consta no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Princípio da Moralidade tem previsão constitucional para a Administração Pública em seu art. 37, que estipula:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Com a ascensão da LRF, exige-se mais dos gestores públicos, têm eles que respeitar o Princípio da Prudência Fiscal, constante do art.16, I e II, LRF. Além da conduta moral que devem cultivar, os governantes, nas ações que gerem aumento de despesas, devem fornecer estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de que o aumento tem adequação com as demais leis orçamentárias.

2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da Legalidade é preceito basilar para todo o ordenamento jurídico, tal princípio está previsto – referente à atividade orçamentária – no art. 165 da Constituição Federal.

Exige-se para a configuração do Princípio da Legalidade que haja obediência à formalidade imposta pela Carta Magna. Assim, as normas orçamentárias devem estar previstas em lei.

Compete ao Poder Executivo, a iniciativa da lei que cria o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). O projeto de lei seguirá para a Câmara dos Deputados – Casa inicial – e, após, será encaminhada ao Senado Federal – Casa Revisora. Posteriormente, o projeto de lei voltará para o chefe do executivo para que este sancione.

Para melhor compreensão do tema Cláudio Carneiro exemplifica a aplicação prática do princípio da legalidade em matéria orçamentária:

(...) se um prefeito conceder por Decreto aumento no vencimento dos professores em atividade, essa medida será ilegal e inconstitucional. Isso porque carece tal aumento de lei específica e comprovação de dotação orçamentária, conforme dispõe os artigos 37, X c/c 169 da CRFB e art. 21 da LC 101/00. (2010, p.37)

Com base no princípio em comento não é permitido ao Executivo a expedição de decretos que contenham preceitos subjetivos para a aplicação da lei, bem como é vedada a edição de atos administrativos discricionários.

Assim, cabe somente a lei a regulamentação da matéria orçamentária, não respeitando tal regra o ato feito pelo executivo será eivado de ilegalidade e inconstitucionalidade.

3 PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

O Princípio da Anualidade trata do período de vigência do orçamento, que, em regra, é de um ano. Consiste em meio de dar dinamicidade ao sistema financeiro, pois, ao estabelecer prazo determinado, há a possibilidade de o orçamento sofrer alterações para se adequar à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Estabelece o art. 165, II e III, CF, que a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias terão vigência anual e o § 9º, I, do mesmo artigo dispõe que será criada lei complementar com o objetivo de dispor sobre o sistema financeiro, o período de vigência, os prazos, a elaboração e organização das leis orçamentárias. Apesar da imposição constitucional para a criação da dita lei complementar, nossos parlamentares ainda não a fizeram, deixando matéria tão importante de ser regulamentada como devido.

O art. 34 da Lei 4320/64 estipula que o exercício financeiro – anualidade – coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

O princípio ora analisado vem sendo mitigado, pois há matérias financeiras que necessitam de superior espaço de tempo para serem implementadas, por isso há o Plano Plurianual, o qual tem vigência de quatro anos. Nesse sentido, Eduardo Marcial Ferreira Jardim afirma que:

Por considerar que certas obras não podem ser iniciadas e concluídas no mesmo exercício financeiro, em face de sua dimensão, a solução encontrada para conciliar a anualidade com esses objetivos governamentais repousa nas autorizações plurianuais, que, uma vez aprovadas, têm força vinculante com relação aos ciclos orçamentários subsequentes. (2009, p. 38)

Enfim, a anualidade tem por escopo proteger a segurança jurídica, ao delimitar o período de vigência do orçamento, constituindo baliza para a atuação estatal, já que os gestores públicos devem votar e aprovar a cada ano o respectivo orçamento.

4 PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Reina, atualmente, o Princípio do Equilíbrio Orçamentário – apesar de não conter dispositivo constitucional sobre o tema – trata-se de essencial forma de controle das finanças públicas. Tal princípio reza que, tanto deve haver equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas, como também é necessário a existência de equilíbrio entre o orçamento e o que seria realmente imprescindível cobrar da coletividade.

O princípio ora em comento mostra-se de grande relevância, pois consiste em meio de adequação da economia ao orçamento, bem como instrumento de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, Kiyoshi Harada estipula que:

Hoje, prevalece o pensamento de que não cabe à economia equilibrar o orçamento, mas ao orçamento equilibrar a economia, isto é, o equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço do desenvolvimento da nação.” (2010, p.67)

Enfim, o Princípio do Equilíbrio tornou-se meio de impedir que os gestores públicos gastem montante superior à receita orçamentária, com isso evitando o endividamento do Estado.

5 PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

O Princípio da Transparência Orçamentária consiste em dar conhecimento ao povo das condutas dos gestores públicos relativas às finanças estatais. Pois, a gestão do dinheiro público deve ter publicidade e clareza para que os cidadãos possam compreender e controlar a administração da coisa pública.

O art. 165, §6º, CRFB, para proteger a transparência, impõe que: “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as

receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

O gestor público, para respeitar esse princípio, não basta apenas a publicação do orçamento em meio oficial, é imprescindível que seja feita em linguagem compreensível e em local que o povo realmente tenha acesso, como a publicação do orçamento em praças públicas, prática constante atualmente.

O princípio da Transparência está expresso no art. 1º, §1º, LRF que preceitua:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Dessa forma, a transparência abrange a publicidade formal e material, ou seja, é uma publicidade amplificada.

6 PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

O Princípio da Exclusividade encontra-se positivado no art. 165, § 8º, CRFB:

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Tal princípio prega que na lei orçamentária anual apenas deverá conter a previsão da receita e a fixação da despesa, não podendo incluir conteúdo estranho ao anteriormente mencionado.

Depreende-se da leitura do artigo que há exceções ao Princípio da Exclusividade, pois o preceito legislativo ora estudado permite a inclusão na Lei orçamentária anual de autorização de abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

7 PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

O Princípio da Universalidade preceitua que o orçamento deve agregar todas as receitas e despesas de toda a administração pública, tanto direta, quanto indireta.

Está consubstanciado no art. 167, I e II, CRFB, afirmando que:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

O Princípio também poderá ser encontrado no texto constitucional no art. 165, §5º, pois este estabelece que contenham na lei orçamentária todos os orçamentos da administração: orçamento fiscal; de investimento e da seguridade social.

8 PRINCÍPIO DA PRUDÊNCIA FISCAL

O Princípio da Prudência Fiscal exige que o gestor da coisa pública, quando atue no sentido de aumentar despesas, elabore estimativa de impacto orçamentário, bem como declaração de que o aumento tem adequação orçamentária com as demais leis orçamentárias. Referido princípio consta no art. 16, LRF, que estipula:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

O Princípio da Prudência Fiscal não prega somente que o administrador atue com, exige mais deste, pois é sua obrigação elaborar tais documentos com fulcro de preservar as finanças públicas.

CONCLUSÃO

Concluimos que os Princípios de Direito Financeiro tem suma importância para a compreensão e aplicação de tal ramo do Direito, pois é através daqueles que as regras são interpretadas e aplicadas ao caso concreto, sendo meio de consecução da justiça social. Bem como por ser os princípios o principal elemento que torna efetivamente a Ciência das Finanças autônoma em relação aos demais ramos do Direito.

São os princípios financeiros que, direta ou indiretamente, regulam a atividade legislativa e administrativa do gestor dos bens públicos, pois tanto para a aprovação das leis orçamentárias, quanto para a própria criação dos orçamentos é imperiosamente necessário o respeito aos princípios jurídicos relacionados.

Por fim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os princípios financeiros ganharam mais força, já que ocorreu uma verdadeira mudança de paradigma, em que os princípios tiveram outra interpretação ou foram amplificados seus conceitos. Tudo em vista de melhor controle das finanças públicas pelos detentores do poder, isto é, pelo povo. O que fez com que a coletividade tivesse efetivamente força para fiscalizar irregularidades na gestão da coisa pública.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Cláudio. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

JARDIM, Eduardo Macial Ferreira. Manual de Direito Financeiro e Tributário. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HARADA, Kiyosshi. Direito Financeiro e Tributário. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 2ª Ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

