

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

JANAÍNA RIGO SANTIN

MANOEL MESSIAS PEIXINHO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

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

Diretoria - CONPEDI

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

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

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

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

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

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

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

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

Eventos:

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

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

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

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Janaína Rigo Santin; Manoel Messias Peixinho; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-346-7

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

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administrativo. 3. Gestão. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

O III Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 23 e 28 de junho de 2021, trouxe um espaço virtual e síncrono de debates e discussões altamente qualificados, reunindo a comunidade jurídica e, em especial, os docentes e discentes dos programas de pós-graduação em direito do Brasil.

Estamos há mais de um ano da maior crise sanitária dos últimos tempos, uma pandemia que já matou mais de 500 mil brasileiros. Inobstante as enormes adversidades por que passamos neste período, a pesquisa científica não pode parar. Os novos desafios impõem alterações consideráveis no direito administrativo e na gestão pública brasileira, com um sem número de alterações legislativas, editadas com vistas a responder às demandas trazidas pela Covid-19.

Com vistas a problematizar este momento tão atípico, e na tentativa de buscar conjuntamente soluções, o CONPEDI, mais uma vez, ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssimo nível.

A possibilidade de dialogar com nossos pares em tempos tão difíceis é como um sopro de esperança para todos e, nesse sentido, as pesquisas e debates realizados no Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I” reuniram um amplo e plural conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos e discussões abertas, horizontais, dialógicas e plurais. Contribuições marcadas pela pertinência acadêmica e pela preocupação com os desafios advindos da pandemia e, também, deste novo direito administrativo "de emergência".

A Academia (esta herança grega histórica e humanisticamente insubstituível do Ocidente) somente existe e é legitimada por meio do saber crítico – que é libertador - a visar às transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. A produção científica do CONPEDI é resultado dos seus Congressos nacionais e internacionais, que são eventos dialogais e dialéticos, físicos e virtuais, e da produção científica decorrente de artigos acadêmicos apresentados por estudantes e professores. Este GT concilia, transdisciplinarmente, o Direito Administrativo com a Gestão Pública num contexto histórico

dramático, imprevisível e emergencial (COVID-19) em que há o desafio irrenunciável das administrações públicas federativas na alocação de recursos financeiros eficientes, transparentes e inclusivos.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DECOLONIZAR O DIREITO ADMINISTRATIVO? UMA REFLEXÃO SOBRE OBSTÁCULOS E POSSIBILIDADES
2. A IDEOLOGIA DOS DIREITOS HUMANOS NO PREÂMBULO COMO VETOR HERMENÊUTICO NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL
3. INTERESSE PÚBLICO VERSUS DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA: UMA (RE) PERSONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO
4. AS RAÍZES HISTÓRICAS E CULTURAIS DO PATRIMONIALISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A SUA PRESENÇA NA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL
5. EMERGÊNCIA DE UM DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL COMO INSTRUMENTO DE DIRETRIZES POLÍTICAS PRA DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DE INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS.
6. REGULAÇÃO CENTRALIZADA VERSUS DESCENTRALIZADA: QUAL ESTRUTURA ORGANIZACIONAL É MAIS SUSCETÍVEL A INTERFERÊNCIAS POLÍTICAS?
7. A LEI ROBIN HOOD COMO INSTRUMENTO LEGAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL
8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE: O CONTROLE SOCIAL NO CAMINHO DAS NOVAS TECNOLOGIAS
9. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS
10. A UTILIZAÇÃO DOS DISPUTE BOARDS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: POR UM PROCEDIMENTO MAIS JUSTO E CÉLERE

11. ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC) NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

12. ANÁLISE DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS ENVOLVENDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – O CASO DO ACORDO VALE S/A E ESTADO DE MINAS GERAIS

13. REGULAÇÃO EM DESEQUILÍBRIO: ESTRATÉGIAS PARA EQUILIBRAR AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS

14. AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO: UM EXAME PRELIMINAR DAS NORMAS GERAIS VIGENTES

15. OS LIMITES DO PODER NORMATIVO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E SUA EFETIVIDADE NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

16. A ANEEL E A POLÍTICA REGULATÓRIA EXTRAFISCAL SOBRE CÉLULAS FOTOVOLTAICAS: UMA SAÍDA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL?

17. A LIMITAÇÃO DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO NA PANDEMIA: UMA DISCUSSÃO SOB A ÓTICA DO ESTADO DE EXCEÇÃO

18. A ÉTICA DA ECONOMIA DA COMUNHÃO À LUZ DA EFICAZ DESTINAÇÃO DOS BENS MÓVEIS APREENDIDOS A LEILÃO

19. BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA

20. ANÁLISE ECONÔMICA DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

21. O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

22. ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ANTES E APÓS A OPERAÇÃO QUINTO DO OURO

23. MUITO ALÉM DO CONTROLE: A ATUAÇÃO DO TCU COMO ÓRGÃO DE SUPERVISÃO E REVISÃO REGULATÓRIAS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

24. DESESTATIZAÇÃO DE DADOS PESSOAIS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DA TRANSFERÊNCIA DE DADOS DE UMA ESTATAL DE SANEAMENTO APÓS O PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO.

25. FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO SOB A PERSPECTIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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

Cumprimentos ao CONPEDI, pelo destacado empenho e a qualidade da organização de mais este evento virtual, congregando pesquisadores em torno da socialização da pesquisa científica produzida na área do Direito!

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

De Florianópolis (SC), de Passo Fundo (RS) e do Rio de Janeiro (RJ), junho de 2021.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo (UPF) e Universidade de Caxias do Sul (UCS)

Prof. Dr. Manoel Messias Peixinho – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e Universidade Cândido Mendes (UCAM-Rio)

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública I apresentados no III Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL

CONTROL OF PUBLIC FINANCES IN BRAZIL

Nathália Rodrigues da Silva ¹

Resumo

O artigo analisa a Administração Pública em relação às finanças. O objetivo geral é demonstrar como são disciplinadas questões no direito brasileiro e a atuação dos órgãos de controle, de modo a zelar pelos princípios norteadores da atuação do Estado. Por meio de pesquisas bibliográficas, foi possível constatar a atuação da Administração Pública direcionada por princípios, especialmente os constitucionais, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e efetividade. Assim, a atividade financeira do Estado é responsabilidade de todos, sendo possível, que os cidadãos exijam dos órgãos de controle interno e externo atuação firme diante de práticas ilegais e/ou ilegítimas.

Palavras-chave: Administração pública, Finanças públicas, Órgãos de controle, Gestão e orçamento público, Direito financeiro

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes Public Administration in relation to finances. The general objective is demonstrate how issues in Brazilian law are disciplined and the performance of the control bodies, in order ensure the guiding principles of the State's performance. Through bibliographic research, it was possible to verify that the performance of Public Administration guided by principles, especially constitutionally, such the principles of legality, impersonality, morality, publicity and effectiveness. Thus, the financial activity of State is everyone's responsibility, and is possible for citizens to demand from the internal and external control bodies firm performance in the face of illegal and illegitimate practices.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Public finances, Control bodies, Public budget and management, Financial law

¹ Mestranda em Direito Público e especialização em andamento em Advocacia Trabalhista pela FUMEC. Coordenadora do NPJ, professora, advogada na Faculdade Arquidiocesana de Curvelo. Especialista em Direito Processual pela PUC Minas.

1 INTRODUÇÃO

O tema das finanças públicas é extremamente importante para o Estado e para os seus indivíduos. Através das finanças públicas que o Poder Público pode desenvolver suas principais funções, atendendo assim as necessidades básicas da população.

Embora não seja algo comum em todas as constituições, os constituintes brasileiros acharam por bem tratar o tema das finanças públicas no texto constitucional. Assim, além de outras legislações específicas que tratam do tema, as finanças públicas também são regidas pela Constituição da República de 1988, daí a importância do tema no meio jurídico.

O presente trabalho terá como busca central entender o comportamento da gestão e do controle das finanças públicas no Brasil. Para tanto, serão analisadas legislações nacionais e essencialmente doutrinas ligadas ao tema. Ao analisar todo o material doutrinário e legal, os principais pontos, como características, conceituações e princípios serão expostos de maneira concatenada no trabalho.

Como percebe-se o tema das finanças públicas no Brasil é extenso, devido aos diversos dispositivos legais que o rodeiam, assim, este trabalho terá como objetivo demonstrar com clareza, qual o modelo de gestão que as finanças públicas receberão no Brasil, bem como é feito o seu controle, tendo em vista lidar com valores financeiros gigantescos.

Em um primeiro momento a administração pública brasileira será analisada, conhecendo assim suas principais funções, em especial no direito brasileiro. O tema que é tratado de modo constitucional será dissecado para compreender quais os princípios que ela deve obedecer para cumprir fielmente a Constituição da República de 1988, e assim não cometer qualquer ilícito. Como o tema central é as finanças públicas, será feito um paralelo entre este e a administração pública, demonstrando como a esta última é financiada.

No capítulo seguinte serão estudados os pormenores das finanças públicas. A conceituação, os principais princípios que a norteiam, assim como o seu papel constitucional atribuído pelos constituintes de 1988. Ainda neste capítulo, será aberto tópico que trata sobre os institutos ligados diretamente as finanças públicas: orçamento, despesas e receitas. Além das doutrinas do direito financeiro, também serão utilizadas doutrinas constitucionais no ponto que se referem ao tema de análise do presente trabalho.

As finanças são importantes para qualquer indivíduo ou comunidade, as finanças públicas de uma nação necessitam de controle ainda maior, já que qualquer interesse obscuro poderá colocar em descrédito a administração pública geral e a vida de todos os seus cidadãos. Por este motivo, no último capítulo demonstrar-se-á como é o controle das finanças

públicas no Brasil. Serão estudados os principais modos de controle, e os responsáveis diretos por um controle legal e consciente das finanças públicas no Brasil.

Tema de interesse nacional, mesmo que com pouco entendimento crítico, as finanças públicas devem respeitar diversos princípios, entre eles o princípio da transparência, comprovando assim que o Estado e seus servidores devem respeito às finanças e ao público que possui interesse nestas. Destarte, no último tópico haverá um espaço para tratar da transparência legal que é exigível.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA ATUAÇÃO

A priori, destaca-se que a Administração Pública consiste nas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem função pública. Cumpre salientar que a Administração Pública pode ser observada sob prismas distintos. O primeiro deles é o sentido subjetivo, orgânico e formal da Administração, que diz respeito às pessoas integrantes da Administração Pública, tanto jurídicas, quanto físicas, além dos órgãos (que não possuem personalidade jurídica).

Por outro lado, a Administração Pública também possui um sentido objetivo, funcional ou material, que trata das funções que são realizadas tanto pelas pessoas elencadas no sentido orgânico da Administração, quanto por outras, como concessionárias de serviço público. Esse sentido (material) não foi adotado pelo Brasil, tendo em vista que só serão integrantes da Administração Públicas aquelas pessoas que formalmente integrem a Administração Pública Direta e Indireta.

O Brasil adota o critério formal de administração pública. Portanto, somente é administração pública, juridicamente, aquilo que nosso direito assim considera, não importa a atividade que exerça. A administração pública, segundo nosso ordenamento jurídico, é integrada exclusivamente: (a) pelos órgãos integrantes da denominada administração direta (são os órgãos integrantes da estrutura de uma pessoa política que exercem função administrativa); e (b) pelas entidades da administração indireta (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 22).

Adiante, existem também outros dois sentidos a serem explorados na conceituação da Administração Pública. O sentido amplo, a princípio, engloba tanto as funções administrativas quanto as funções políticas e de governo; já o sentido estrito da Administração Pública está consubstanciado apenas na função administrativa.

A Administração Pública, para que possa concretizar os ideais constitucionais e os objetivos da República, deve ter como base princípios que norteiem suas atividades. Os

princípios consistem em institutos fundamentais para o Direito, pois dão norte, fundamentam e dão senso de justiça às normas. (PADILHA, 2018).

Luis Roberto Barroso (2018), acerca dos princípios, discorre:

No plano jurídico, eles funcionam como referencial geral para o intérprete, como um farol que ilumina os caminhos a serem percorridos. De fato, são os princípios que dão identidade ideológica e ética ao sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos. Em razão desses mesmos atributos, dão unidade ao ordenamento, permitindo articular suas diferentes partes – por vezes, aparentemente contraditórias – em torno de valores e fins comuns. Ademais, seu conteúdo aberto permite a atuação integrativa e construtiva do intérprete, capacitando-o a produzir a melhor solução para o caso concreto, assim realizando o ideal de justiça (BARROSO, 2018, p. 131).

Dessa forma, os princípios trazem em si um aspecto axiológico, de senso de justiça; Luis Roberto Barroso (2018) sustenta ainda que o Direito está intimamente ligado a dois valores grandiosos, que são justiça e segurança. Discorre o jurista que o equilíbrio entre princípios e as regras é imprescindível para a consecução desses dois valores.

Flávia Bahia (2017), em seu magistério, enfatiza que, enquanto as regras possuem hierarquia, os princípios não estão hierarquicamente distribuídos, isto é, não existem princípios superiores a outros.

A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo os princípios que devem ser observados pela Administração Pública, para que seja possível perfazer o ideal principal, que é a realização do interesse público/coletivo. Em sua redação original, a Carta Magna previa quatro princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, foi inserido também o princípio da eficiência.

Tais princípios estão dispostos no artigo 37, caput, *in verbis*: “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 [...]” (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade é um vértice que denota que a Administração Pública deve representar as pretensões da lei. Significa dizer que o administrador está adstrito, amarrado à legislação e aos objetivos nela traçados. Dessa forma, a Administração Pública só poderá fazer aquilo que a lei manda ou aquilo que a lei permite, sendo que o silêncio da lei deve ser interpretado como uma limitação à atuação do administrador e não como uma tábula rasa para sua atividade, como ocorre no Direito Privado.

Assim, o princípio da legalidade se amolda à necessidade de a Administração Pública cumprir, com excelência, aquilo que é determinado pela lei, agindo como um executor dos planos pré-estabelecidos e não como um criador/innovador de direitos e/ou obrigações.

Já o princípio da impessoalidade se traduz em duas vertentes. De um lado, a Administração Pública não pode atuar com objetivo de beneficiar ou prejudicar determinada pessoa ou determinado grupo de pessoas. Além disso, deve ser ressaltado que o agente público atua em nome do Estado, e não em seu nome. Nesse caso, a atividade administrativa não pode ocorrer como forma de promover a imagem de um servidor.

Nesse sentido, marcha o artigo 2º, §único, inciso III, da Lei 9784/1999:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades; [...]. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Já o princípio da moralidade, a seu turno, diz respeito ao dever de atuação segundo os postulados da ética, da probidade, do decoro e da boa-fé. Assim, torna-se possível a consecução dos objetivos da Administração Pública, com fulcro na boa administração. Destaca-se ainda que o conceito de moralidade administrativa se distancia da moralidade comum. Esta diz respeito a compreensões sociais sobre o bem e o mal, enquanto aquela relaciona-se com a dicotomia boa ou má administração (CARVALHO FILHO, 2018).

A vedação da prática do nepotismo, por exemplo, se dá em razão da violação aos princípios da Administração insculpidos na Constituição, tais como os princípios da moralidade e da eficiência e da impessoalidade. Fere a moralidade porque o agente público estaria privilegiando seus interesses em prejuízo dos interesses da coletividade e, assim, agindo com desvio ético e com desonestidade. Fere o princípio da eficiência, tendo em vista que a nomeação de cargos em comissão e de função gratificada deve atender à necessidade coletiva, devendo assim serem nomeados os melhores e não aqueles que possuem relação de parentesco com o administrador público. Fere a impessoalidade, pois a Administração deve se pautar pelo interesse público e não pelo interesse privado.

Quanto ao princípio da publicidade, este determina que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque

constitui fundamento de o princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos avaliar a legalidade ou não dos atos administrativos (MEDAUAR, 2018).

Por fim, o princípio da eficiência, inserido no artigo 37 do texto constitucional a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é de grande importância para a Administração Pública e, mais ainda, no que tange a atividade financeira da Administração, tendo em vista que não basta que o agente público atue com respeito aos limites impostos pela lei, mas que aja também de forma eficiente, potencializado os recursos disponíveis e aplicando-os segundo a razoabilidade, a necessidade, a adequação e a proporcionalidade.

3 FINANÇAS PÚBLICAS

As finanças públicas são tema de debates jurídicos tendo em vista serem previstas em legislações complexas, ademais, possui caráter de matéria constitucional. Conforme Tathiane Piscitelli (2018) até o ano de 1964 as finanças públicas não possuíam uma legislação específica, assim as normas que eram inerentes ao caráter público financeiro eram esparsas, sem haver um conjunto de dispositivo legalmente criado para esta função.

No ano de 1964 foi criada a Lei 4.320 com o intuito de normatizar em um único dispositivo legal normas gerais de direito financeiro da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Como mencionado, as finanças públicas são tema também do direito constitucional, assim, deve-se desde já mencionar que a Lei 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição da República de 1988.

Deve-se destacar que a Constituição da República de 1988 creditou maior importância às legislações da área, transformando as leis recepcionadas em normas com força de lei complementar, mesmo que não tenham sido aprovadas neste sentido.

Harrison Leite (2020) disserta neste sentido:

O certo é que a Lei n.º 4.320/64, por si mesmo, não é uma lei complementar. O fenômeno que a torna lei acolhida como lei complementar se dá, não porque ela guarde, na sua essência, inclusive origem, as características próprias da lei complementar, mas, isso sim, porque está a Constituição a indicar que as matérias nela versadas, na sua imensa maioria, só poderão ser modificadas ou veiculadas por lei complementar, daqui em diante. Daí o seu acolhimento com tal conteúdo. Sendo assim, muito embora a Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro, seja lei ordinária, quanto à forma, ela tem status de lei complementar, já que a sua matéria possui essa reserva dada pela CF. Logo, como a sua matéria passou a ser expressamente objeto de lei complementar nas Constituições seguintes, foi-lhe atribuído o status dessa lei. Nesse sentido a ADI n.º 1.726-5/DF, que lhe reconheceu a materialidade de lei complementar (LEITE, 2020, p. 55).

Outra legislação de extrema importância para o tema é o Código Tributário Nacional datado de 1966, este foi outro dispositivo legal recepcionado pela Constituição da República em 1988, também com força de lei complementar. Tathiane Piscitelli (2018) destaca que Código Tributário Nacional foi decisivo na separação entre o direito tributário e o direito financeiro, isto é, a tributação e as finanças públicas, no cenário nacional foram divididas em áreas autônomas.

A Constituição da República de 1988 inovou no cenário legal, constitucionalizou as finanças públicas e possibilitou que o tema fosse examinado nas mais altas cortes do país. As Constituições nem sempre tratam de temas assim, contudo, os constituintes, objetivando maior segurança jurídica, separaram capítulo unicamente para tratar das finanças públicas.

Após a Constituição de 1988 foi criada a Lei 101 no ano 2000, conhecida no meio jurídico como Lei de Responsabilidade Fiscal, a referida legislação possibilita maior transparência das finanças públicas para o público. A legislação também trata da responsabilização dos agentes públicos envolvidos em ilícitos referentes ao tema das finanças públicas.

Sobre a referida legislação, Harrison Leite (2020) menciona:

A Lei de Responsabilidade Fiscal notabilizou-se pelo marco que representou no chamamento ao rigor fiscal, o que passou a ser observado pelos gestores públicos. Trata-se de lei voltada para o planejamento, a transparência, o equilíbrio das contas públicas, o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas, e fixação de limites e condições para renúncias de receitas e geração de despesas (LEITE, 2020, p. 52).

Compreendida as legislações concernentes ao tema, é necessário conceituar e analisar as características das finanças públicas.

Segundo Tathiane Piscitelli (2018) as finanças públicas podem ser entendidas como o ramo do direito financeiro que trata da atividade financeira do estado. Na visão da autora, o Brasil viveu por muitos anos sem a possibilidade de definir finanças públicas de modo coerente com sua função, tendo em vista a conectividade entre o direito financeiro, que realmente trata das finanças públicas, elencando assim um rol de outros temas, e o direito tributário, que trata da relação entre o contribuinte e o Estado.

As finanças públicas são responsáveis por efetivar todas as ações que o Estado realiza, tendo em vista que são elas que possibilitam o pagamento de tais ações através do dinheiro público (recursos), após estudos de orçamento, despesa e receitas possíveis.

Realizando uma análise histórica e conceitual do tema, Marcus Abraham (2018) destaca:

A origem da palavra “finanças” é controvertida. Para alguns autores, vem da palavra inglesa “fine”, que se refere ao pagamento de multas. Outros a relacionam ao termo alemão “finden”, relativo a encontrar. Para Benvenuto Griziotti, o substantivo finanças provém do latim medieval “financia” e indica os diferentes meios necessários para os gastos públicos e a realização dos fins do Estado. Esclarece Héctor Villegas que o vocábulo finanças deriva da palavra latina “finis” e do verbo latino “finire”, que gerou posteriormente, em latim medieval, o verbo “finare” e o termo “finatio”. Este último teve seu significado mudado através dos tempos (ABRAHAM, 2018, p. 28).

[...] as finanças públicas tratam dos instrumentos políticos, econômicos e jurídicos referentes à captação de recursos financeiros (receitas públicas) para o Estado, a sua administração (gestão e controle) e, finalmente, a respectiva aplicação (despesas públicas) nas necessidades públicas, assim as identificadas como de interesse coletivo (ABRAHAM, 2018, p. 28).

Seguindo a mesma lógica conceitual, J. Albano Santos disciplina que o tema das finanças públicas pode ser conceituado como: “o estudo da atividade econômica dos entes públicos destinada a obter, utilizar ou controlar os seus recursos econômicos” (SANTOS, 2016 *apud* ABRAHAM, 2018, p. 28).

Percebe-se assim que as finanças públicas estão diretamente ligadas aos recursos financeiros que o Estado possui, e assim como irão ser gastos com as atividades que devem ser realizadas pelo próprio Estado. Pode-se dizer que mantém juntamente com o direito tributário um ciclo onde existe entrada de recursos através da cobrança de tributos, que transfere tais recursos para a Administração Pública, para que possa finalmente ser gasto com as necessidades dos pagadores iniciais dos tributos. O tema é complexo, já que realiza interligação entre o direito tributário, financeiro e administrativo, podendo ainda haver responsabilizações civis e penais, tudo isso com proteção constitucional expressa.

Assim como qualquer outro ramo do direito, o direito financeiro também possui princípios que são norteadores das ações realizadas dentro do contexto financeiro. Entretanto, neste trabalho pretende apenas demonstrar os princípios máximos do direito financeiro e como estes influenciarão nas finanças públicas.

O princípio da legalidade é fundamento principal da ação do Poder Público, e em matéria financeira não é diferente. Segundo Tathiane Piscitelli (2018):

Do ponto de vista específico do direito financeiro e, portanto, da atividade financeira do Estado, o princípio da legalidade pode ser visto tanto do ângulo da realização de despesas públicas quanto se considerando a perspectiva da aprovação do orçamento – e, assim, do esquema de receitas e despesas (PISCITELLI, 2018, p. 29).

Percebe-se que o princípio da legalidade no direito financeiro está intimamente ligado as leis orçamentárias, são estas que definirão quais as possibilidades com gasto financeiro o Poder Público terá. A Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece competências de formulação e iniciativa das leis orçamentárias, a partir deste entendimento constitucional, percebe-se mais uma vez a importância do direito financeiro, devendo assim, que este siga a legalidade imposta não somente por legislações infraconstitucionais, mas, sobretudo, pela Carta Constitucional Democrática.

Como mencionado anteriormente, Harrison Leite (2020) destaca ser a transparência uma necessidade que cresce com o passar dos anos, tanto que a Lei 101/2000 foi criada com fundamentos na possibilidade de externar as ações do Estado, atribuindo assim maior transparência às finanças públicas.

Segundo o art. 48 da Lei 101/2000:

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 (BRASIL, 2000).

O direito financeiro, preocupado com a necessidade de vigilância constante, define que a transparência deve ser norteadora de todas as ações financeiras, possibilitando assim que o verdadeiro proprietário dos recursos financeiros saiba como estes recursos estão sendo gastos pelo Poder Público.

A economicidade está relacionada a economia de gastos públicos, dentro de uma perspectiva possível, ou seja, o Poder Público deve seguir o princípio de que a economia das despesas é algo a ser seguido, contudo, não pode abrir mão de fornecer serviços públicos essenciais a população, com a desculpa de não ter gastos excessivos.

Segundo Tathiane Piscitelli (2018):

Tendo-se em vista que a despesa pública está intrinsecamente relacionada com o orçamento, é possível dizer que tal diretriz se aplica tanto à elaboração do orçamento, de um ponto de vista lato, quanto à realização efetiva do gasto público, de forma mais estrita. (PISCITELLI, 2018, p. 32).

Assim, o princípio da economicidade deverá estar presente no orçamento público, mais especificamente, na lei orçamentária, possibilitando, todavia que o Poder Executivo possa fazer revisões de caráter extraordinário, tendo em vista não poder desamparar a sociedade em acontecimentos inesperados e fatídicos.

Cabe ainda o destaque de que a economicidade é, segundo Kiyoshi Harada (2020), um princípio do direito financeiro que pode ser entendido como constitucional, tendo em vista o art. 70 da Constituição da República de 1988.

O tema das finanças públicas lida diretamente com dinheiro, logo, dinheiro público. Destarte, este dinheiro percorre certo trajeto, e a entrada deste dinheiro nos cofres público, de modo que seja permanente, é conhecido como receita. Deve-se destacar que a entrada deve ser definitiva, neste sentido, Tathiane Piscitelli (2018) alerta:

Essa definição implica assumir a diferença entre receita pública e o simples ingresso ou fluxo de caixa, que compreende valores repassados à Administração, mas que, seja por força da lei ou de contrato estabelecido, terão de ser, em algum momento, retirados do Erário – não se trata, pois, de uma entrada definitiva, afastando-se do conceito de receita (PISCITELLI, 2018, p. 95).

A receita pode então ser definida como dinheiro (recursos financeiros) que entra em cofres públicos, e que não será retirado por lei ou contrato já pré-definido, torna-se assim dinheiro que os administradores gozam para realizar as ações de acordo com as necessidades, e desde que aprovado previamente pelos limites legais.

Não é possível analisar as receitas públicas sem analisar os tributos, já que são os tributos a principal fonte de renda para as finanças públicas. Segundo Harrison Leite: “a modalidade mais consentânea de sua obtenção tem sido a atividade de tributação, em clara evolução de civilidade, visto que a cobrança de tributos deve ocorrer pautada em princípios e regras claras” (LEITE, 2020, p. 303).

Segundo Kiyoshi Harada (2020), as receitas podem ser classificadas em ordinárias ou extraordinárias. Segundo esta classificação, as receitas ordinárias são aquelas que o Poder Público já possui conhecimento que terá em todos os anos, já que decorre de fontes permanentes.

Por outro lado, as receitas extraordinárias são imprevisíveis no ano orçamentário fiscal, tendo em vista decorrer de algo imprevisto. Neste momento é possível fazer novamente ligação entre o direito financeiro e o tributário, já que uma possível receita extraordinária é o empréstimo compulsório.

Como mencionado, os recursos financeiros são o tema de maior importância no quesito finanças públicas. Se por um lado as receitas representam a entrada de recursos nos cofres públicos, as despesas públicas representam o contrário, ou seja, representam a saída de recursos dos cofres públicos.

Para Harrison Leite (2020):

Consiste no conjunto de gastos realizados pelo Poder Público para a consecução de suas atividades principais, com o objetivo de financiar as ações do governo, sempre com foco na satisfação das necessidades públicas. É, assim, o desembolso realizado pelo Estado para atender os serviços públicos e os encargos assumidos no interesse geral da sociedade (LEITE, 2020, p. 406).

Segundo Kiyoshi Harada (2020) as despesas públicas possuem duplo sentido:

No primeiro sentido, a despesa pública é parte do orçamento, representando, portanto, a distribuição e emprego das receitas para cumprimento das diversas atribuições da Administração. Já segundo sentido, é a utilização, pelo agente público competente, de recursos financeiros previstos na dotação orçamentária, para atendimento de determinada obrigação a cargo da Administração, mediante a observância da técnica da Ciência da Administração, o que envolve o prévio empenho da verba respectiva (HARADA, 2020, p. 23).

Percebe-se que as despesas públicas possuem um fim especial que sempre deverá ser atendido: o interesse público. As despesas públicas devem seguir as legislações (princípio da legalidade), entre elas a Constituição da República de 1988, onde são apresentados princípios constitucionais que observam a importância do respeito às finanças. Inclusive sob o risco de serem impostas duras penas aos criminosos no âmbito do direito criminal. Contudo destaca-se, o Administrador público possui certas discricionariedades legais. Neste sentido Kiyoshi Harada (2020) disserta:

O volume das despesas públicas, em última análise, resulta sempre de uma decisão política, porque a formulação do elenco de necessidades de uma sociedade, a serem satisfeitas pelo serviço público, é matéria que se insere no âmbito de atuação do poder político. A este cabe a formulação da Política Governamental, na qual está prevista a realização dos objetivos nacionais imediatos, objetivos esses eleitos de conformidade com as ideias políticas, religiosas, sociais, filosóficas do momento, a fim de que o plano de ação governamental tenha legitimidade perante a sociedade (HARADA, 2020, p. 25).

Sobre os gastos com despesas públicas, observando ser a Lei Orçamentária específica (municipal, estadual, distrital ou federal) a principal fonte legal de autorização ou não, para gastos públicos, Tathiane Piscitelli (2018) destaca:

No geral, referida autorização está contemplada na própria LOA, que discrimina as receitas e despesas para um dado exercício, mas também é possível ocorrer de a despesa ou não estar prevista no orçamento, ou estar prevista de forma insuficiente. Em ambos os casos, a solução será a abertura de um crédito suplementar, e, assim, a produção de um ato normativo específico que autorize aquela despesa não prevista ou insuficientemente dotada (PISCITELLI, 2018, p. 106).

Ao analisar que as despesas podem ser insuficientes conforme o orçamento anual, faz-se necessário compreender a classificação destas anomalias públicas. Assim como as receitas,

as despesas também podem ser classificadas, e a classificação mais importante que se faz necessária mencionar é entre a despesa ordinária e a despesa extraordinária. Na visão de Kiyoshi Harada (2020) as despesas ordinárias são aquelas já previstas como necessárias para a continuidade dos serviços públicos, assim, são renovadas anualmente, conforme legislação, já as extraordinárias são despesas que não ocorrem com frequência, logo, não são previstas nas leis orçamentárias anuais.

Como observado, finanças públicas são atividades que lidam com decisões técnicas e políticas para manejo dos recursos financeiros. Estes recursos só se tornam possíveis após análise minuciosa dos agentes públicos, que detalham o chamado orçamento público.

Segundo Harrison Leite (2020):

[...] pode-se entender o orçamento público como uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado de tempo, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las (LEITE, 2020, p.100).

A realização do orçamento pode ser definida como uma atividade de várias funções, e o envolvimento de diversas pessoas, tendo em vista que agentes públicos técnicos fazem os cálculos para analisar a entrada e saída de recursos dos cofres públicos, e com estas informações em mãos, o Poder Legislativo realiza sua função primária, cria uma legislação, possibilitando assim que o Poder Público (neste caso o Poder Executivo) tenha conhecimento do orçamento, sabendo como poderá gastá-lo.

Embora possa parecer que o orçamento público se refere apenas a uma operação matemática, analisando quanto dinheiro entra e quanto sai, possibilitando assim saber quanto poderá ser gasto pelo Poder Público, o orçamento público não pode mais ser visto neste sentido, pois segundo doutrinadores, Harrison Leite (2020); Kiyoshi Harada (2020), este pensamento está defasado.

Conforme os referidos doutrinadores, o orçamento público em sua essência poderia ser compreendido como uma mera peça contábil, administrativa e financeira que serviria como regulamento aos administradores públicos. Contudo, com o passar dos anos e a prevalência do interesse público, previsto constitucionalmente, o orçamento público ganhou nova roupagem, devendo servir como fundamento do interesse público em forma de legislação positivada.

Nesta nova idealização de orçamento público, a constitucionalização das finanças públicas fica evidente, já que o interesse dos indivíduos, compreendida na vontade através do

voto e escolhas de seus representantes, estabelece nova necessidade de que o orçamento público seja também representação da vontade do povo.

Como se trata de legislação concluída pelo Poder Legislativo tendo como fundamentos normas constitucionais, questiona-se o poder dessa legislação sob as necessidades impostas ao Poder Executivo. O Poder Público, representado pelo Poder Executivo, deverá seguir todos os parâmetros legais, ou possui alguma discricionariedade? Tathiane Piscitelli (2018) responde:

Sobre isso deve-se dizer que, no Brasil, o orçamento é, via de regra, autorizativo e não impositivo. Desse modo, o que se tem é mera previsão de gastos, que serão realizados de acordo com a disponibilidade das receitas arrecadadas no exercício. A previsão de uma dada despesa não necessariamente implica sua realização, já que o Poder Executivo tem a discricionariedade de ajustar os gastos públicos diante das necessidades que se realizam ao longo do exercício (PISCITELLI, 2018, p.60).

Conclui-se assim que como qualquer outra legislação, via de regra, deverá ser seguida pelo Poder Executivo de forma integral. Contudo a possibilidade de mudanças criada pela discricionariedade do Poder Público também deriva de lei, sendo assim, não há motivos para inicialmente considerar como desvio legal o não cumprimento da lei orçamentária, embora, em caso de desrespeito de ambas as legislações, estar-se-á diante de uma grave ofensa, possibilitando o ensejo de crimes de responsabilidade fiscal, administrativa e criminal aos agentes infratores.

Como mencionado anteriormente na introdução deste trabalho, a Constituição da República de 1988 foi inovadora, já que desenvolve tópicos que não eram previstos como norma em constituições pelo mundo. O tema das finanças públicas previsto na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) em capítulo separado possibilita enxergar a importância do tema para o Estado brasileiro.

Conforme ensina Kiyoshi Harada (2020), o direito financeiro é um ramo específico no direito brasileiro, mesmo que possa no passado ter relação íntima com o direito tributário. No pensamento do mencionado autor (2020), a Constituição de 1988 teve participação importante na cisão entre o direito tributário e o direito financeiro, que se percebe de forma cristalina a importância do direito financeiro ao consagrar competências concorrentes: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico” (BRASIL, 1988).

Sobre a natureza constitucional do direito financeiro, Marcus Abraham (2018) disserta:

Diante da relevância do tema, tanto o Direito Financeiro como o Direito Tributário possuem destaque no atual ordenamento jurídico brasileiro. Sua previsão deriva do texto constitucional, que influencia o conteúdo das leis complementares que disciplinam as regras gerais para a realização da atividade financeira, até chegar às leis ordinárias específicas, que dão concretude e executam a respectiva tarefa, sem deixar de mencionar os reflexos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

Daí se revela a importância das normas constitucionais que tratam da atividade financeira (ABRAHAM, 2018, p. 92).

Cabe ainda o destaque que a Constituição da República (BRASIL, 1988) atribui ao tema das finanças públicas: mesmo havendo o título VII que dispõe sobre a ordem econômica e financeira, o legislador constituinte reservou anteriormente capítulo em separado que trata exclusivamente sobre as finanças públicas, inclusive destacando o orçamento público como matéria constitucional.

Ainda sobre o tema Tathiane Piscitelli (2018) destaca:

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Sistema Tributário Nacional se especializou: as competências tributárias foram rigidamente distribuídas, os princípios para a proteção dos contribuintes ampliados, assim como as hipóteses de imunidades. A doutrina tributária, de seu lado, seguiu na separação conceitual entre tributação e finanças públicas e desenvolveu-se quase com foco exclusivo na análise das incidências tributárias e das garantias constitucionais recém-criadas¹². Não se cogitava mais da análise dos efeitos financeiros da repartição das rendas tal qual realizada pela Constituição de 1988 – esse era um tema afeto ao direito financeiro que, de forma incoerente, parecia não ter nenhuma relação com o exercício da tributação (PISCITELLI, 2018, p. 21).

A constitucionalização do tema financeiro faz concluir que os legisladores constituintes de 1988 tiveram a preocupação de elevar o caráter técnico contábil para o caráter constitucional, possibilitando que os indivíduos diretamente envolvidos na seara tributária e financeira, ou seja, o povo possa decidir sobre o melhor caminho a destinar recursos públicos, mais que isso, possuir conhecimento sobre o orçamento público, tornando-o cada vez mais participativo.

4 A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Conforme já explanado, a Administração Pública norteia-se a partir de princípios cuja observância é essencial para o bom funcionamento da máquina pública e para a consecução dos objetivos relacionados ao interesse público.

Dentre tais princípios, destacou-se também o princípio da legalidade, o qual reza que a Administração Pública só poderá fazer aquilo que a lei manda ou autoriza, diferentemente do

que ocorre na seara privada, em que o particular tem ampla liberdade, exceto quando a lei o proíbe.

Sendo assim, o controle da atividade financeira do Estado perpassa pelo princípio da legalidade. Contudo, é preciso ressaltar que esse controle não se encerra na legalidade, tendo como norte também a legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, como dispõe o artigo 70 da Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 1988).

Não basta, pois, que a atividade financeira do Estado tenha se dado em conformidade com a lei; é imprescindível que essa atividade esteja em consonância com o Direito, como um todo, considerando que este não se encerra na lei (LEITE, 2020).

A realização da atividade financeira do Estado em conformidade com a lei é, portanto, o primeiro aspecto a ser analisado quando do controle. Quanto à importância de se comungar a legalidade com outras diretrizes, Leite (2020) assinala:

Não raras vezes, porém, os gastos públicos ocorrem revestidos de legalidade, mormente a orçamentária, mas nem por isso aparenta cumprir o direito na sua plenitude. Assim, quando se separam 4,3 bilhões de reais do orçamento da União para os gastos com o Senado Federal, valor esse superior ao orçamento das maiores cidades do país, pode-se afirmar que o gasto cumpre o PPA, a LDO, a LOA e diversos outros instrumentos legais, e nesse ponto nada se poderia infirmar. Dando um passo adiante perceber-se-á que, embora revestido de legalidade, esse gasto nem por isso se coaduna com o Direito. Outros parâmetros normativos devem ser observados (LEITE, 2020, p. 667).

Noutro ponto, a legitimidade é mais ampla que a legalidade. Nesta observa-se a lei, enquanto aquela diz respeito à relação entre os gastos e a sua análise valorativa diante do interesse público. Assim, um ato poderá ser legal e ilegítimo, considerando-se não só a lei como também o interesse coletivo.

Um exemplo de ilegitimidade de gastos ocorre quando há um dispêndio excessivo com festividades e outras benesses que, apesar de financiadas pelas verbas competentes do orçamento, destoam do interesse coletivo (BASTOS, 2002).

Já a economicidade é um norte corolário ao princípio da eficiência. Dessa maneira, deve haver eficiência na efetivação dos gastos públicos, na busca dos melhores resultados com a visão da limitação dos recursos e com a correta utilização destes, isto é, devem ser

evitados desperdícios, dando-se ao dinheiro público uma destinação proveitosa e pautada na proporcionalidade e na razoabilidade.

A aplicação de subvenções consiste em verificar se os valores repassados às organizações sem fins lucrativos foram devidamente aplicados da forma prevista quando do repasse de recursos.

Por último, tem-se a renúncia de receitas: cuida-se da análise acerca das desonerações fiscais atingiram a sua finalidade ou não. A renúncia de receitas, que ocorre essencialmente na seara tributária, deve guardar relação com os princípios administrativos, especialmente da legalidade.

Finda a análise dos critérios a serem analisados quando do controle da atividade financeira do Estado, cumpre destacar quais são os órgãos responsáveis por essa tarefa. Os órgãos responsáveis pelo controle da atividade financeira do Estado são distinguidos em órgãos internos e externos, além da possibilidade de controle privado ou social, quando o cidadão promove a fiscalização.

O controle interno é exercido pelos próprios poderes, internamente. Isto é, os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo realizam, por si mesmos, partindo do que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Diante disso, é latente a necessidade de cada poder analisar seus próprios registros contábeis, fiscalizando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas estabelecidos, além de outras atribuições, com a finalidade de promover correções dentro do próprio poder, ou seja, antes mesmo da realização do controle externo.

Leite (2020) acentua que:

Com isso, resta clara a importância da função corretiva do controle interno, que não pode ser renunciado, sob pena de ausência das contas públicas, e de severas consequências ao gestor público, pois a falta de controle, por certo, faz com que incorra em desacertos fatais para a sua carreira política, bem como em prejuízo ao erário (LEITE, 2020, p. 676).

Convém salientar que o §1º do artigo 74 da Constituição Federal de 1988 prevê que os responsáveis pelo controle interno poderão responder solidariamente em caso de averiguarem a existência de incorreções e não as informarem ao órgão responsável pelo controle externo.

O controle externo, a seu turno, consiste no controle realizado pelo Poder Legislativo, mediante o auxílio do Tribunal de Contas. Assim como ocorre no âmbito da União, nos Estados, Distrito Federal e Municípios, o controle externo é realizado pela respectiva casa legislativa.

Sendo assim, destaca-se o que dispõe o artigo 31 da Constituição Federal de 1988:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 1988).

De acordo com o disposto no texto constitucional, o Congresso Nacional realiza o controle externo da atividade financeira da União, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; já nos Estados esse controle é realizado pelas Assembleias Legislativas, auxiliadas pelo Tribunais de Contas dos Estados; já no Distrito Federal, a Câmara Legislativa é quem realiza o controle externo, conforme auxílio do respectivo Tribunal de Contas.

Nos municípios, por fim, o controle externo se dá pela Câmara dos Vereadores, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Municípios, que estão no âmbito estadual, quando houver, ou com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, quando não houver Tribunais de Contas dos Municípios.

Assim, a missão de realizar o controle interno é dos poderes legislativos de cada ente federado, enquanto o Tribunal de Contas consiste em órgão auxiliar, que não pertence ao Poder Legislativo, mas que sustenta a apreciação de contas por parte deste.

Oliveira (2010) leciona que:

Incumbe ao Tribunal de Contas “aplicar aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (art. 71, VIII). Evidente está que a todo órgão que tem o poder de fiscalizar incumbe o de aplicar sanções ante a presença de infração administrativa. A lei estabelecerá a graduação. A Constituição Federal estabeleceu, desde logo, a de multa, que deverá ser proporcional ao dano causado ao erário. O dispositivo necessita de lei para ser aplicado. Em matéria punitiva exigem-se a legalidade e a tipicidade das infrações e sanções (OLIVEIRA, 2010, p. 566).

O Tribunal de Contas possui autonomia administrativa e financeira, não estando subordinado a nenhum dos Poderes, apesar de guardar íntima relação com o Poder Legislativo, em função de auxiliá-lo no controle externo da atividade financeira do Estado.

No âmbito da União, a Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da organização do Tribunal de Contas. De acordo com o artigo 73 da Carta Magna, o TCU será composto por nove ministros, que devem contar com mais de 35 (trinta e cinco) anos de idade e com menos de 65 (sessenta e cinco), além de ter idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de dez anos de efetiva atividade profissional.

No que tange à terminologia, explica-se que o Tribunal de Contas não está inserido no Poder Judiciário, tampouco possui competência jurisdicional. Na verdade, trata-se de um órgão administrativo, externo aos três poderes da República.

O artigo 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988 indica que ao Tribunal de Contas caberá “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Dessa forma, entende-se que não cabe ao Tribunal de Contas tomar a decisão acerca da aceitação ou rejeição das contas.

Nesse diapasão, assinala Leite (2020):

A redação do inciso é clara e chama atenção. Isso porque, em relação ao Executivo, tudo que o Tribunal de Contas faz é apreciar as suas contas, mediante emissão de parecer prévio. O Tribunal de Contas não julga as contas do Executivo. Esse papel pertence ao legislativo. [...]. O parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo. Não é vinculante da decisão de julgamento, que será feito pelo legislativo, mas serve como importante subsídio. Esse papel de julgar foi atribuído ao

Congresso Nacional pelo artigo 49, IX, da Constituição Federal (LEITE, 2020, p. 705).

Contudo, cumpre destacar o inciso II do artigo 71 da Constituição Federal de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...].

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

O inciso II, do artigo 71, supracitado, diz respeito à atribuição do Tribunal de Contas para o julgamento das chamadas contas de gestão. Nesse caso, não haverá apenas um parecer prévio e opinativo do Tribunal de Contas, mas sim uma decisão final acerca das contas prestadas.

Portanto, a atuação do Tribunal de Contas é fundamental para que a Administração Pública seja exercida com idoneidade e com respeito aos princípios administrativos que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

5 CONCLUSÃO

O estudo das finanças públicas consiste em um tema indissociável dos operadores do Direito. Não obstante, o tema foi inserido na Constituição Federal de 1988 em virtude de sua importância para a sociedade. Ora, é inegável que uma Constituição dirigente, como é o caso da Constituição Federal de 1988, não se atente para esse tema.

É a partir das finanças públicas que se pode avaliar e tornar efetiva a atuação dos administradores, cuja finalidade deve ser o interesse coletivo e a concretização de direitos básicos e elementares para os administrados, com estrita observância ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Num primeiro ponto, foi preciso compreender o conceito de finanças públicas, partindo do que vem a ser receitas públicas e despesas públicas. Percebe-se assim que as finanças públicas estão diretamente ligadas aos recursos financeiros que o Estado possui, e assim como irão ser gastos com as atividades que devem ser realizadas pelo próprio Estado. Pode-se dizer que mantém juntamente com o direito tributário um ciclo onde existe entrada de recursos através da cobrança de tributos, que transfere tais recursos para a Administração

Pública, para que possa finalmente ser gasto com as necessidades dos pagadores iniciais dos tributos.

Destacou-se também a percepção atual acerca da Administração Pública, partindo do modelo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. A partir desse modelo, a Administração Pública assume um verdadeiro compromisso de efetivação de um Estado Democrático de Direito.

É preciso compreender, pois, que os agentes públicos não atuam para si, mas em razão do interesse público e em prol deste. Diante disso, a Constituição Federal de 1988, como constituição dirigente que é, instituiu importantes diretrizes para a atuação do administrador público, o que incide também sobre a atividade financeira do Estado.

Assim, a atuação dos administradores públicos é direcionada por diversos princípios, especialmente os constitucionalmente expressos, como o são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e efetividade.

Ademais, o controle da atividade financeira é responsabilidade de todos, sendo possível, inclusive, que os cidadãos exijam dos órgãos de controle interno e externo atuação firme diante de práticas ilegais e/ou ilegítimas.

Destacou-se que o controle da atividade financeira do Estado será interno e externo. No primeiro caso, caberá ao Poder Legislativo julgar as contas dos respectivos representantes do Poder Executivo.

Por seu turno, o controle externo é realizado pelo Tribunal de Contas, ao qual cabe apreciar as contas dos chefes do Poder Executivo, acatando-as ou rejeitando-as, de forma que seu parecer é encaminhado para o Poder Legislativo, responsável pelo controle interno e pelo julgamento das contas.

Ressalta-se que os Tribunais de Contas são entidades autônomas, que não integram nenhum dos Poderes da República. Isto é, a exemplo do Ministério Público, gozam de autonomia funcional e administrativa.

Destaca-se, por fim, que o inciso II do artigo 71 da Constituição Federal de 1988 também atribuiu aos Tribunais de Conta a atribuição para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 24. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 6.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 4.320/64**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 5.172/66**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 25 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.