

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

JULIANA SANT' ANNA DAS CHAGAS

**O DIREITO FINANCEIRO COMO FERRAMENTA DE
DESENVOLVIMENTO SOCIAL, ECONÔMICO E A CONCRETIZAÇÃO
DA JUSTIÇA NO ÂMBITO FEDERAL**

VOLTA REDONDA

2019

FUNDAÇÃO OSWALDO ARANHA
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE VOLTA REDONDA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**O DIREITO FINANCEIRO COMO FERRAMENTA PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL, ECONÔMICO E A CONCRETIZAÇÃO
DA JUSTIÇA NO ÂMBITO FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito do UniFOA como requisito à
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aluna:

Juliana Sant' Anna das Chagas

Orientadora:

Ariadne Yurkin Scandiuzzi

VOLTA REDONDA

2019



Fundação Oswaldo Aranha



FOLHA DE APROVAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado:

Direito Financeiro como Ferramenta de Desenvolvimento Social, Econômico e Conceitos da Justiça no

Elaborado por

Fulviana Sant Anna dos Chagas

apresentado

publicamente perante a Banca Avaliadora, como parte dos requisitos para conclusão do Curso de Direito.

Aprovada em *23* de *Fev* de *2019*

Banca Avaliadora:

Aracelis Yurkin Sady

Professor Orientador - Unifoa

Blauzogen Roberto de Jesus

Professor Avaliador - Unifoa

PS

Professor Avaliador - Unifoa

Ao Divino que habita em cada um de nós

AGRADECIMENTOS

Agraço ao apoio dos meus familiares por todo suporte em minha vida. Assim como, ao auxílio da minha orientadora Ariadne Yurkin Scandiuzzi, aos meus amigos e a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para o meu crescimento até hoje.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Aluna: Juliana Sant' Anna das Chagas

Título da Monografia: O Direito Financeiro como ferramenta para o Desenvolvimento Social, Econômico e a Concretização da Justiça no âmbito Federal.

Orientadora: Prof.^a: MSc. Ariadne Yurkin Scandiuzzi

Banca Examinadora:

Professora

Professora

Professora

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo salientar a importância do direito financeiro e ressaltar sua ligação com a atividade financeira do Estado. Pois, é por meio dela que se pode alcançar os objetivos implícitos na norma, que são eles, o comprometimento com a distribuição justa e responsável dos recursos econômicos e financeiros. Assim sendo, com o intuito de compreender a correlação entre o direito financeiro e a influência de outras ciências para a formação da atividade estatal. É preciso que fique claro as consequências dessas interações, uma vez que, as interferências que afetam a atividade financeira influem diretamente no resultado do desenvolvimento das finanças públicas. Desse modo, o planejamento financeiro e o implemento de políticas públicas, econômicas e sociais, requerer atenção, em razão de sua importância, pois precisam se materializar para haver a concretização do bem comum.

Palavras-chaves; Direito Financeiro; atividade financeira; finanças públicas.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	BREVE HISTÓRICO SOBRE O DIREITO FINANCEIRO	12
3	DO DIREITO FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS CIÊNCIAS.....	23
	3.1 Política do Direito.....	25
	3.2 Filosofia.....	27
	3.3 Política.....	29
	3.4 Economia.....	30
	3.5 Ciência das Finanças.....	32
	3.6 História.....	34
4	ATIVIDADE FINANCEIRA	36
	4.1 Abordagem histórica da atividade financeira na Legislação Brasileira.....	36
	4.2 A atividade financeira do Estado.....	37
	4.3 Poder e Soberania.....	41
	4.4 Órgão gestor.....	42
	4.5 Entes que exercem a atividade financeira.....	43
	4.6 Característica da atividade financeira.....	44
5	A FINALIDADE DA ATIVIDADE FINANCEIRA E A INFLUÊNCIA DOS PRINCÍPIOS FINANCEIROS NA CONSECUÇÃO DA ATIVIDADE PÚBLICA.....	47
6	CONCLUSÃO	63
7	REFERENCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O Direito Financeiro é ramo do Direito que é autônomo por possuir uma base principiológica própria, no entanto, não se descarta sua característica pluridisciplinar. Reconhecendo assim, seu caráter interdisciplinar diante da complexidade de assuntos que envolvem as finanças públicas.

Desse modo, a problemática permeia-se em compreender o complexo cenário das interações interdisciplinares no campo financeiro. E a maneira como estas influenciam a atividade financeira. E de que modo, interferem nas decisões de governo.

Como base nessa problemática, o presente estudo se desenvolve com base no seguinte problema. “Quais são as perspectivas do Direito Financeiro definido pela juridicidade.

O Direito Financeiro materializa-se por meio da atividade financeira do Estado. A qual, se torna parâmetro de aferição para análise do desenvolvimento positivo sob o enfoque financeiro. Uma vez que, o Estado ao elaborar seu plano de governo delimita aspectos financeiros, políticos, econômicos e sociais que influem diretamente nas finanças públicas. A partir disso, é necessário a retomada de acontecimentos históricos responsáveis por transformar o contexto social, econômico e financeiro de sua época. Pois, não se pode isolar as interações sociais do Direito Financeiro. Elas de certa forma, tornam-se reflexo das decisões governamentais. Já que, é por meio delas que a atividade financeira segue seu curso, sendo as várias diretrizes que as determina.

O presente estudo é de grande importância teórica e prática para o direito, pois pretende demonstrar a relevância de compreender a contribuição do Direito Financeiro para desenvolvimento social, econômico e financeiro do Estado. A pesquisa se justifica, também, por trazer contribuições consideráveis ao avanço relacionado ao conhecimento sobre esse ramo do Direito. Principalmente, na área da atividade financeira salientando-se assim as influências externas as finanças que tende a estruturá-la, visto que há uma escassez doutrinária a respeito do tema.

O objetivo geral a ser alcançado com o trabalho é investigar e analisar a relação existente entre o Direito Financeiro e o Desenvolvimento Social, Econômico e a concretização da justiça no Brasil.

Os objetivos específicos do trabalho são pesquisar sobre o desenvolvimento histórico do direito financeiro para compreender como é sua interação no desenvolvimento interno, analisar a atividade financeira do estado e suas peculiaridades no sistema financeiro federal, analisar os impactos das interferências que a atividade financeira é exposta e o reflexo delas no desenvolvimento do estado e relatar e apontar a correlação entre a finalidade da atividade financeira e a base principiológica do Direito Financeiro e as consequências de tais segmentos na sociedade. Tem-se ainda, como uma hipótese terciária, compreender qual a importância dos princípios atrelados a finalidade da atividade financeira para que seus objetivos sejam alcançados no âmbito fiscal.

Adotar-se-á no trabalho como principal tipo de pesquisa, quanto aos objetivos, a exploratória, por haver poucos dados disponíveis sobre o assunto, limitando-se a utilizar, como procedimentos ou fontes de pesquisa, documentos e bibliografia, por meio de leituras seletivas, reflexivas e analíticas. Os dados serão coletados por meio dos seguintes instrumentos: livros, jornais, periódicos, legislação, doutrina, internet etc.

O presente trabalho será disposto da seguinte maneira o segundo capítulo tratará do contexto histórico do Direito Financeiro, no terceiro abordará sobre o Direito Financeiro e a sua relação com outras ciências do direito, já o quarto capítulo versará a respeito da atividade financeira. E o quinto capítulo analisará a finalidade da atividade financeira e a influência dos princípios financeiros na consecução da atividade pública.

2 BREVE HISTÓRICO SOBRE O DIREITO FINANCEIRO

Neste capítulo, o Direito Financeiro será abordado sobre o aspecto da historicidade e de fatores que o estruturaram ao longo dos anos, à fim de o definir e o constituir no seu conceito mais básico.

Desta forma, a atividade financeira será analisada do ponto de vista histórico. Com a finalidade de compreender a relação entre o contexto social e o contexto econômico e os seus reflexos ao longo dos anos. Para que assim, possa ser entendido as transformações que o Direito Financeiro passou ao longo de várias fases históricas.

Na idade antiga e idade média, já havia relatos sobre a atividade financeira e as finanças públicas. Elas eram questões que a sociedades antigas se preocupavam e se questionavam para criar uma política fiscal que sustentassem a sociedade da época.

As Finanças Públicas no passado já era alvo de indagações, pois havia uma necessidade de se criar uma política orçamentária. Desta forma, destaca Aliomar Baleeiro, in verbis:

Muito embora só houvesse logrado a consistência e a posição de disciplina autônoma no século XIX, as Finanças Públicas tiveram, desde a Antiguidade, precursores que incidentemente comentaram aspectos da atividade financeira ou discutiram medidas de política fiscal (BALEIRO, 1995, p.10).

Por consequência, era preciso que houvessem ações do governo voltadas a ajustar os gastos, os impostos, o orçamento e as receitas públicas para que fossem garantidos a estabilidade econômica.

Existiram tradições muito antigas que já tratavam do assunto financeiro em diversos lugares pelo mundo. Há achados datados, antes de cristo, de Atenas e em uma Universidade de Bombaim, por meio do pensador hindu. E ainda, no período da Idade Média, relato de teólogos italianos incentivando a tributação como forma de diminuir as desigualdades (BALEIRO, 1995, p. 10-11).

Independente do lugar que surgisse a dúvida quanto a atividade financeira do estado, a preocupação em torno desse tema era gerada pela exigência de se

buscar o equilíbrio financeiro das contas públicas. Pois, só assim seria possível a sustentação das finanças estatais.

No século IV, com o surgimento do feudalismo um sistema baseado na exploração por meio da prática servil e cobrança de altos impostos, não possibilitava uma atividade financeira estatal, pois gerava concentração de riquezas monopolizando-as nas mãos dos senhores que detinham o poder naquela época.

No entanto, houve o fim desse sistema, mas com ele deu-se a origem ao Estado Moderno, responsável pelo surgimento da atividade financeira. De acordo com, Ricardo Lobo Torres:

A atividade financeira configura delimita uma certa faceta do Estado Moderno, que é a do Estado Financeiro, que se desenvolve desde o fenecimento do feudalismo até os nossos dias, exibindo contorno diferente em suas várias fases: Estado Patrimonial, Estado de Polícia, Estado Fiscal e Estado Socialista (TORRES, 2013, p.7).

De acordo com o exposto acima o desenvolvimento diz respeito a circulação de riquezas, que passou acontecer por meio do desenvolvimento do comércio.

Com o advento do Estado moderno, finalmente, é criado o Estado Financeiro. Ou seja, significa dizer que a configuração da atividade financeira advinda de um processo histórico impacta a vida da sociedade até os dias atuais. E é preciso compreender os contornos históricos e suas fases para entender como eles influenciam o presente.

Os arranjos que o mundo passou por meio de seus processos financeiros e econômicos e históricos demonstram como houve uma conjuntura para o surgimento de diversos Estados. Isso, significa que ao longo dos séculos cada Estado surge para representar um poderio econômico e financeiro de seu tempo.

O Estado Patrimonial que se originou na Europa se propagou com anseios e linhas diferentes, devido a circunstâncias sociais e processos sociais diferentes. Como preleciona Ricardo Lobo Torres:

O Estado Patrimonial aparece, na Europa, em duas vertentes distintas: a inglesa e a holandesa, em que já desde o século XVI emergem os interesses da burguesia e na qual não se formam os monopólios estatais; e a que predominou na França, Alemanha, Áustria, Espanha e Portugal, com os monopólios e os rígidos privilégios corporativos (TORRES, 2013, p.7).

Desse modo, o reflexo nos monopólios também variou, tendendo cada um a vontade de um grupo específico. Conforme o texto acima, os interesses sociais, políticos, financeiros e econômicos em um mesmo continente variaram. Isso ocorreu devido a peculiaridade da representatividade de cada lugar, melhor dizendo, da decisão da maioria de determinado país. Na Inglaterra e Holanda, por exemplo, no século XVI, prevaleceu-se a vontade dos burgueses. Já na França, Alemanha, Áustria, Espanha e Portugal tenderam a cooperar mutuamente.

Como já dito acima, com o Estado Patrimonial criou-se a tendência de privilegiar certos interesses de determinados grupos. Desse modo, discorre Ricardo Lobo Torres:

O Estado Patrimonial, que surge com a necessidade de uma organização estatal para fazer a guerra, agasalha diferentes realidades sociais, políticas, econômicas religiosas etc. Mas a sua dimensão principal que lhe marca o próprio nome – consiste em basear no patrimonialismo financeiro, ou seja, em viver fundamentalmente das rendas patrimoniais ou dominiais do príncipe, só secundariamente se apoiando na receita extrapatrimonial dos tributos (TORRES, 2013, p.7).

A necessidade de uma organização estatal para atender as diferentes exigências sociais, permite-se compreender o surgimento do Estado Patrimonial. Na medida que, esse precisou ser criado para atender as realidades de seu cenário histórico, que demonstrava a figura de poder e comando voltadas ao Rei, características do século XVI.

Logo, de acordo com o exposto o processo histórico daquela época representa um patrimonialismo financeiro pautado nas rendas patrimoniais da monarquia. Pois, somente ela era detentora e possuidora de bens e toda lucro deveria advir somente, de seus patrimônios. Como esse período coincide com Renascença e início da Idade Moderna, naquela época foi comum o aparecimento de pensadores críticos dos problemas financeiros da época, já que havia cobrança de altos imposto e entrelace da economia privada e as finanças públicas (BALEIRO,1995).

Sob o aspecto dos tributos estes eram utilizados de modo secundário, pois quando arrecadados entrelaçavam-se aos bens da monarquia. Ou seja, quanto ao modo de arrecadação dos tributos, esses não eram muito utilizados e quando utilizados se embaraçavam com o patrimônio do príncipe.

Além disso, esse empoderamento se dava de forma patrimonialista, no sentido que já se entendia está jurisdicionado aquela prática. Ricardo Lobo Torres, discorre:

A característica patrimonialista, porém, não decorre apenas dos aspectos quantitativos, posto que o fundamental é que o tributo ainda não ingressava plenamente na esfera de publicidade, sendo apropriado de forma privada, isto é, como resultado do exercício da jurisdictio e de modo transitório, sujeito à renovação anual. No Estado Patrimonial se confundem o público e o privado, o imperium e o dominium, a fazenda do príncipe e a fazenda pública (TORRES, 2013, p.7).

Consoante ao descrito acima, não existia uma instituição responsável por administrar as finanças públicas e o patrimônio público de modo a fiscalizar a prestar contas, como se os bens públicos fossem separados dos bens do príncipe. Pois, neste Estado Patrimonial bens públicos e privados da monarquia se confundiam.

O Estado de Polícia que se estendeu ao longo do século XVIII, se expandiu em alguns países. Como ressalta Ricardo Lobo Torres:

O Estado de Polícia sucede o Estado Corporativo, de Ordens ou Estamental, especialmente no século XVIII, e antecede o Estado de Direito, de cujos adeptos recebe o apelido pejorativo. Alguns o subsumem ainda no conceito de Estado Patrimonial, em seu momento modernizador. Floresce principalmente na Alemanha e na Áustria e transmigra com certo atraso para a Itália, para a Espanha e para Portugal na época pombalina. Mas, não penetra na Inglaterra, na Holanda e em algumas cidades italianas, nas quais já começaram a prevalecer os interesses burgueses; nem na França, onde a passagem do patrimonialismo ao liberalismo se faz revolucionariamente (TORRES, 2013, p.8).

No entanto, não foi unânime, porque existia um processo interno ocorrendo naqueles países.

Destarte, o Estado de Polícia encontrava certa dificuldade de se estabelecer principalmente entre países que tinham ideais liberais em suas bases. Porque, ideologias pautadas no liberalismo e na descentralização não representavam esse

Estado, pois suas ideologias eram totalmente contrárias. Como bem evidencia “O Estado de Polícia é modernizador, intervencionista, centralizador e paternalista.”(TORRES, 2013, p.8)

Com essas características acima mencionadas, percebe-se que o Estado de Polícia tendo como característica o desenvolvimento do comércio e da logística, se estruturou, governamentalmente, de modo intervencionista e centralizador. E isso, reverberou no aspecto financeiro e econômico de modo que influenciaram a atividade comercial da época. O mercantilismo nasce depois da formação de grandes monarquias, a partir do século XVI. Um sistema nacionalista e intervencionista, com uma política econômica e financeira fundamentada no ouro e no dinheiro. Pois, o Estado assim, achava que se tornava cada vez mais rico e por isso proibia a saída de ouro. Defendia a balança comercial favorável, baseando sua economia em manufaturas e direitos aduaneiros protecionistas (BALEIRO, 1995).

Como já mencionado anteriormente, o absolutismo político e a centralização no comércio são características que repercutiram na atividade financeira do governo no período mercantilista, tornando-o a atuação estatal protecionista e autoritária.

No entanto, termina o Estado de Polícia e surge um novo estado chamado de Estado Fiscal, com características totalmente diversas do estado antecessor. Como revela Ricardo Lobo Torres:

O Estado de Polícia, com o seu absolutismo político e a sua economia mercantil ou comercial, foi historicamente substituído pelo Estado Fiscal, com a sua estrutura econômica capitalista e o seu liberalismo político e financeiro (TORRES, 2013, p.8).

O Estado Fiscal surge com uma estrutura econômica diversa do absolutismo, sua economia passa ser voltada para o capitalismo e à livre iniciativa.

Com isso, o sistema econômico que no passado era mais centralizador, agora, se tornou-se mais liberal, ou seja, com uma maior circulação das riquezas para além dos domínios do príncipe.

O novo Estado possui características mais liberais em termos econômicos. De acordo com, Ricardo Lobo Torres:

O que caracteriza o surgimento do Estado Fiscal, como específica figuração do Estado de Direito, é o novo perfil de receita pública, que passou a se fundar nos empréstimos, autorizados e garantidos pelo legislativo, e principalmente nos tributos – ingressos derivados do trabalho e do patrimônio do contribuinte – ao réves de se apoiar nos ingressos originários do patrimônio do príncipe (TORRES, 2013, p.8).

Pois, o dinheiro passou a propagar mais livremente em sociedade, existia uma maior liberdade em se utilizar os bens e as riquezas.

Nessa fase, as contribuições financeiras que passaram a sustentar o patrimônio público, começaram a ser organizadas de modo separado do patrimônio do príncipe. As arrecadações passaram a integrar o patrimônio estatal e ainda fundar novas maneiras de investimentos.

A arrecadação de tributos, o trabalho e patrimônio dos contribuintes passaram a ser um novo meio de receita para o Estado. De modo que, a receita pública não era ou dependia mais dos bens da monarquia.

Houve uma mudança nos padrões econômicos, a economia e a política se separaram, de modo que isso influenciou no aspecto tributário e fiscal da época. Como denota Ricardo Lobo Torres:

Deu-se a separação entre o *ius eminens* e o poder de tributário, entre a fazenda pública e a fazenda do príncipe e entre política e economia, fortalecendo-se sobremaneira a burocracia fiscal, que atingiu um alto grau de racionalidade (TORRES, 2013, p.8).

Tornando-os cada vez mais restritos aos seus próprios assuntos, de forma que se estabeleceu a fazenda pública.

O fortalecimento a burocracia fiscal que ocorreu, de certa forma precisou acontecer, pois não havia publicidade das finanças estatais no período anterior. As contas públicas não eram muito claras. Sendo assim, foi preciso que houvesse uma maior transparência e separação do erário público. Por isso, que com o Estado Fiscal ocorreu a cisão entre o que é público e o que é do príncipe.

No Estado, anterior, de Polícia, havia uma crise financeira gerada por altos impostos, concentração de riquezas e diversos privilégios gozados pela monarquia. Logo, salienta, Ricardo Lobo Torres:

Só o Capitalismo resolveu a crise financeira dos Estados, pois garantiu os empréstimos com a receita de impostos e permitiu o aumento da arrecadação através do aperfeiçoamento da máquina burocrática, da extinção dos privilégios e isenções do antigo regime e da reforma dos sistemas tributários, estas últimas favorecidas pelos novos instrumentos jurídicos criados pela burguesia, como a sociedades anônimas e diversos contratos nominados que passaram a servir de base racional aos impostos, mormente o de renda (TORRES, 2013, p.8).

Esses elementos enfraqueceram o poder econômico do Estado, deteriorando-o. Então, foi preciso adotar medidas para restabelecer a economia.

Algumas atitudes foram tomadas a fim de expandir a economia, tornando-a cada vez menos centralizada para que a circulação de bens pudesse acontecer. E o Estado pudesse gerar sua própria riqueza, seja por meio de tributos, empréstimos, reformas, novos sistemas jurídicos, extinção de privilégios e etc.

O Período Fiscal representou uma modificação na estrutura tributária e financeira daquele período. Conforme o presente autor, “Com o Estado Fiscal se aperfeiçoam os orçamentos públicos, substitui-se a tributação do campesinato pela dos indivíduos, minimiza-se a intervenção estatal, tudo o que representa uma nova Constituição Financeira.” (TORRES, 2013, p.8).

Houve uma reestruturação do orçamento público, das finanças estatais e ainda uma diminuição da intervenção do Estado na economia. Esse sistema representou uma nova maneira de planejamento financeiro, no que diz respeito âmbito público.

Esta fase Fiscal se subdivide em outras fases diferentes em que cada uma delas, possui períodos e características próprias. Assim compreende-se: “O Estado Fiscal, projeção financeira do Estado de Direito, conheceu três frases distintas: a do Estado Fiscal Minimalista, a do Estado Social Fiscal e a do Estado Democrático e Social Fiscal” (TORRES, 2013, p.8).

Cada Estado desse possui uma particularidade que o define e o identifica do ponto de vista histórico e econômico. Como exemplifica, Ricardo Lobo Torres:

O Estado Fiscal Minimalista, que se estende do final do séc. XVIII ao séc XX, aproximadamente, corresponde à fase do Estado Guarda-Noturno ou Estado Liberal Clássico, que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de uns poucos serviços públicos, não necessitando de sistemas tributários, amplos, por não assumir demasiados encargos na via da despesa pública e por não ser o provedor da felicidade do povo, como acontecera no patrimonialismo (TORRES, 2013, p. 8-9).

O primeiro Estado, das três fases, o Estado Fiscal Minimalista que compreendeu do século XIII ao XX, foi o início de um liberalismo econômico mais comedido, dando os seus primeiros passos.

Como ainda se estava no começo, não tiveram mudanças substâncias amplas na tributação, na arrecadação, na prestação de serviços públicos ou até mesmo na preocupação com a qualidade de vida do povo.

Neste primeiro momento, as transformações foram sutis em relação a propostas liberais. Pois, os atos de governo ainda permaneciam um tanto dotados de autoritarismo.

O segundo Estado, o Estado Social Fiscal, consoante Ricardo Lobo Torres, dispõe:

O Estado Social Fiscal corresponde ao aspecto financeiro do Estado Social de Direito (ou Estado de Bem-estar Social, ou Estado Pós- liberal, ou Estado da Sociedade Industrial), floresce no Ocidente no curto séc. XX (de 1919 a 1989, a aproximadamente). Deixa o Estado de ser um mero garantidor das liberdades individuais e passa à intervenção na ordem econômica e social (TORRES, 2013, p.9).

O Estado Social Fiscal surgiu no século XX e atrelou-se a perspectivas econômicas e sociais como proposta de governo. Uma vez que, o ente estatal deixou de ser somente um simples garantidor e passou a unir esforços para se organizar economicamente e socialmente.

Nesse Estado, liberdades individuais e sociais eram objetivos a serem alcançados em conjunto. Logo, medidas afins de atingi-las eram tomadas.

Os tributos continuaram sendo fonte de receitas. Nessa questão, Ricardo Lobo, discorre:

A atividade financeira continua a se fundamentar na receita de tributos, provenientes da economia privada, mas os impostos deixam-se impregnar pela finalidade social ou extrafiscal, ao fito de desenvolver certos setores da economia ou de inibir consumos e condutas nocivas à sociedade. Pela vertente da despesa a atividade financeira se desloca para a redistribuição de renda, através do financiamento da entrega de prestações de serviços públicos ou de bens públicos, e para a promoção do desenvolvimento econômico, pelas subvenções e subsídios (TORRES, 2013, p.9).

Nesta fase, no entanto, a destinação deles foi atrelada a uma função social, ao desenvolvimento da sociedade. Por meio de serviços públicos prestados ou de bens públicos.

A atividade financeira estatal era voltada para propiciar um desenvolvimento econômico atrelado a medidas que impulsionassem o desenvolvimento social. Nessa lógica, o governo reuniu estratégias para incentivar a realização de uma atividade financeira voltada a redistribuição de renda e impedir que condutas prejudiciais à sociedade pudessem impedir os avanços sociais.

Cabe salientar, “Contudo, o orçamento público se estendeu excessivamente e o Estado Social Fiscal não se manteve, pois houve uma crise financeira e orçamentária, fazendo com que seu fim chegasse no final da década de 70” (Torres, Ricardo Lobo, 2013).

O terceiro e último, Estado, também conhecido como Estado Democrático e Social Fiscal, tem como ponto marco o ano 1989. Como doutrina Ricardo Lobo Torres:

A partir da queda do muro de Berlim (1989), que, com o seu simbolismo, marca o início do processo de globalização, a crise do socialismo e dos intervencionismos estatais e a mudança dos paradigmas políticos e jurídicos, fortalece-se o Estado Democrático e Social Fiscal, que coincide com o Estado Democrático e Social de Direito (ou Estado Subsidiário, ou Estado da Sociedade de Risco, ou Estado de Segurança). Mantém características do Estado Social, mas passa por modificações importantes, como a diminuição do tamanho e a restrição ao seu intervencionismo no domínio social e econômico (TORRES, 2013, p.9).

A queda do muro de Berlim representou o fim de uma era de autoritarismo político, social e econômico. Com reflexos centralizadores e intervencionistas no que diz respeito ao plano econômico da época, pois se tinha uma economia estatizada.

Todavia, esse tempo acabou e deu-se lugar a um Estado Democrático Social engajado em novos preceitos jurídicos e políticos. Ocorreram modificações importantes como, o começo da globalização, a diminuição geográfica do domínio estatal e o fim o intervencionismo social e econômico do estado.

O Estado Democrático realizou projetos para diminuir o poderio econômico anterior do governo. Assim, preceitua Ricardo Lobo Torres:

Vive precipuamente dos ingressos tributários, reduzindo, pela privatização de suas empresas e pela desregulamentação do social, o aporte das receitas patrimoniais e parafiscais. Procura, na via da despesa pública, diminuir as desigualdades sociais e garantir as condições necessárias à entrega de prestações públicas nas áreas da saúde e da educação, abandonando a utopia da inesgotabilidade dos recursos públicos. Nele se equilibram a justiça e a segurança jurídica, a legalidade e a capacidade contributiva, a liberdade e a responsabilidade (TORRES, 2013, p.9).

Para que com isso fossem geradas as condições necessárias para reduzir as desigualdades sociais.

Desse modo, foram adotados uma série de precauções para possibilitar uma maior arrecadação de tributos advindos da esfera privada. Mas, para isso foi preciso que o Estado adotasse uma política de privatizações e de subsídios nas áreas patrimoniais, parafiscais, sociais, saúde e educação.

No ano 2008, houve uma crise financeira mundial. Como salienta, Ricardo Lobo Torres:

Entra em séria crise financeira mundial no ano de 2008, em decorrência de falhas regulatórias, que passam a ser corrigidas pelos órgãos cosmopolitas em 2009 (FMI, Banco Mundial, OCDE e G-20) e pelos Tesouros Nacionais de diversos países (TORRES, 2013, p. 9-10).

A crise financeira mundial de 2008, ocorreu por incorreções de regulamentos que foram prontamente corrigidas por entidades internacionais. Elas visam reunir forças para reestabelecer o reequilíbrio econômico entre os países.

Precisou ser feita uma ação conjunta entre unidades globais e entes nacionais de diversos países. Com o objetivo de conter e estabilizar os efeitos da crise financeira que se alastrou pelo mundo em 2009 e que, felizmente, foi contida.

Considerado o novo patrimonialismo, baseando-se na arrecadação através de rendimentos de bens estatais, à medida que os centralizou em seu poder. Retomando ao Estado Socialista, Ricardo Lobo Torres reforça:

Quanto ao Estado Socialista, é o neopatrimonialista. Vive precipuamente de rendimento das empresas estatais, representando o imposto papel subalterno e desimportante. Entrou em uma rápida deterioração nos últimos anos, após a reunificação da Alemanha e a extinção da União Soviética, subsistindo apenas em poucos países (China, Cuba, etc.) (TORRES, 2013, p.10).

No entanto, nos últimos tempos os lucros com arrecadação não foram positivos, mas ínfimos. Como as principais potências desse regime se extinguíram, não restaram países expressivos socialistas. Os que hoje subsistem, mantêm uma economia diversa do Estado Socialista.

Conforme aduz: “Pretendia ser o momento final do Estado Financeiro, substituindo o Estado Fiscal. Hoje retorna rapidamente à economia de mercado e à atividade financeira lastreada nos impostos, reaproximando-se do Estado Fiscal” (TORRES, 2013, p. 10).

Permanecem esses países com suas atividades financeiras norteadas na cobrança de impostos como fonte de renda. É uma economia que visa gerar riquezas e lucros.

O próximo capítulo irá abordar o conceito de Direito Financeiro, a sua relação com outros ramos do direito e outras ciências e ainda descrever a atividade financeira a fim de delimitá-la.

3 DO DIREITO FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM OUTRAS CIÊNCIAS

O presente capítulo tem como escopo expor conceitos acerca do Direito Financeiro, o modo como se relaciona com outras Ciências do Direito.

O Direito Financeiro é uma ramificação do Direito que tem por escopo regular a atividade financeira do Estado, por meio de um ordenamento jurídico.

Como pode ser evidenciado pelo seguinte autor: “A disciplina jurídica da atividade financeira do Estado denomina-se Direito Financeiro” (OLIVEIRA, 1993, p.16 *apud* HARADA, 2017, p.34).

Ainda destaca o escrito ao conceituar como “ciência exegética, que habita – mediante critérios puramente jurídicos – os juristas a compreenderem e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, posta em vigor. (ATALIBA, 1969, p.50 *apud* HARADA, 2017, p.34).

Seja conceituando o Direito Financeiro como conjunto de normas jurídicas ou disciplina jurídica ou ainda ciência com critérios puramente jurídicos. O Fato é que o Direito Financeiro pretende formalizar leis que sejam capazes de assegurar a segurança jurídica das finanças públicas.

A atividade financeira se desenvolve no âmbito do direito público, por isso se reconhece o Direito Público como ramo do Direito Financeiro. E, assim o “[..] Direito Financeiro é um ramo de Direito Público que estuda a atividade financeira do Estado sob o pondo de vista jurídico” (HARADA, 2017, p.16).

O tom jurídico é dado por meio do Direito Financeiro que delimita as regras que irão estruturar a atividade financeira.

O Direito Financeiro não é uma ciência isolada, a qual não se relaciona com outras disciplinas jurídicas ou com outros fenômenos científicos. Quanto a isso considera Ricardo Lobo Torres:

Mas a verdade está na tese do pluralismo, segundo o qual o Direito Financeiro, embora autônomo, está em íntimo relacionamento com os demais subsistemas jurídicos e extrajurídicos: é autônomo porque possui institutos e princípios específicos, como os da capacidade contributiva, economicidade, equilíbrio orçamentário, que não encontram paralelo em outros Sistemas jurídicos; Sendo instrumental; Serve de Suporte para a realização dos valores e princípios informadores dos outros ramos do Direito (TORRES, 2013, p.12).

A entendimento de que haveria um pluralismo no qual o Direito Financeiro estaria inserido mesmo sendo autônomo. Ou seja, sua autonomia não o tornaria isolado de outras ciências jurídicas. Até porque, sua autonomia está intimamente ligada a existência de dispositivos principiológicos e normativos próprios. E não ao fato de ser associar-se ou não a sistemas jurídicos diferentes.

Pois, a capacidade associativa do Direito Financeiro permite o surgimento de parcerias com outros ramos do Direito. Assim expõe, Ricardo Lobo Torres:

Tendo em vista que a característica básica de qualquer sistema jurídico é o pluralismo, o Direito Financeiro também se pluraliza, dividindo-se em inúmeros ramos e disciplinas, que por seu turno convivem com as outras ordens jurídicas parciais no ambiente de interdisciplinaridade, como veremos adiante (TORRES, 2013, p.11).

Há uma circunstância particular entre o Direito Financeiro e outros sistemas jurídicos. Ambos colaboram intelectualmente dentro da sua esfera de atuação uns com os outros.

Assim sendo, cria-se uma interação entre as ciências, tornando assim um cenário de cooperação por meio da troca de conhecimento. De modo que, os saberes se complementem em uma mútua colaboração.

A autonomia do Direito Financeiro não o dissocia das regras gerais do Direito, da matriz que assegura a estrutura jurídica uma solidez indissolúvel. À vista disso, considera Kiyoshi Harada :

Autonomia do Direito Financeiro não significa sua separação da Árvore Jurídica a que pertencem todos os ramos do Direito. Não significa divorciar-se dos princípios gerais de direito. Não existe e nem pode existir divisões

estanques na área do Direito que é uno e indivisível. A proclamada autonomia diz respeito ao ramo da Ciência Jurídica, nunca à Ciência em si (HARADA, 2017, p.35).

Logo, sua autonomia se refere somente a questões da própria disciplina jurídica no que diz respeito a sua a esfera de comando. A base principiológica do Direito será igual para todos os seus ramos, assim não seria diferente ao Direito Financeiro. Pois, as normas gerais o balizam e por ele devem ser e se fazer respeitadas.

A relação estabelecida entre a Ciência do Direito e outros setores científicos representa uma troca teórica de conhecimento. Como denota Ruy Barbosa Nogueira: “[...] ramos do Direito correspondem a uma especificação ou subdivisão dentro da própria Ciência do Direito, para melhor elaboração e compreensão das normas que devem regular relações fáticas especiais, por formas jurídicas também especiais[.]” (NOGUEIRA, 1989, 35. *apud* HARADA, 2017, p.35).

Diante disso, o entendimento a respeito da contribuição jurídica entre as ciências mantém o respeito as normas constitucionais no mundo jurídico e não descartando a sua superioridade e indivisibilidade. No entanto, só reconhece que em determinadas situações ímpares a atuação colaborativa entre as ciências contribui de forma positiva para uma melhor aplicabilidade da norma.

Dito isso, será exposto abaixo alguns ramos das ciências e fenômenos os quais se relacionam com o Direito Financeiro.

3.1 Política do Direito

As influências políticas no Direito Financeiro existem e são perceptíveis.

A Política do Direito se relaciona com Direito Financeiro na medida que há uma formação de uma política fiscal ou financeira. Ricardo Lobo Torres, discorre a respeito do tema:

O Direito Financeiro está em íntima relação com a Política do Direito. Melhor, talvez, falar de Política do Direito Financeiro, estreitamente conectada à Política Fiscal ou Financeira, tendo em vista que a rígida separação entre Direito, Política e Economia era opinião positivista (TORRES, 2013, p.23).

Já se reconhece a conexão desses setores e a maneira como um depende do outro. Pois, a ideia positivista de que haveria uma separação desses ramos, hoje já não existe mais.

Além do mais, outras questões se interligam com a estrutura política e sua capacidade de influência no Direito Financeiro.

O contexto abordado neste ponto em questão, expõe diversos segmentos sociais que são atingidos pela Política do Direito, que se manifesta através das políticas públicas. Assim, explana o doutrinador: “Muito próximo desse conceito de Política do Direito estão os de polícia e de policy, que projetam a problemática das políticas públicas (econômica, social, financeira etc.) e das policies (Public Policy, Social policy, Science Policy) (TORRES, 2013, p. 24).”

Por meio do poder de polícia se planeja medidas de cunho econômico, social e financeiro.

É importante, salientar que esta influência da Política do Direito, por intermédio do poder de polícia será abordada mais adiante em um capítulo específico, que tratará sobre as influências ocorridas na atividade financeira.

E é de suma importância entender o papel da Política do Direito na constituição do Direito Financeiro.

A respeito da Política do Direito Financeiro, esta, não está fora da seara jurídica, mas sim integrada a outras ciências afins ao estudo jurídico. Logo, dispõe Ricardo Lobo Torres:

Mas a verdade é que a Política do Direito não constitui nenhuma disciplina autônoma extrajurídica, senão que é um aspecto, uma direção ou um problema dentro da Filosofia do Direito e da própria Ciência do Direito. Não se trata, todavia, de projeção de mera política em torno do Direito, nem de decisões políticas que dão origem à ordem estatal, nem de decisões manipulação do poder. Cuida-se antes da institucionalização do poder, da transformação do ato político em ato de produção de normas jurídicas (TORRES, 2013, p. 24).

Assim sendo, a Filosofia e a Ciência do Direito da mesma forma abordam a política, porque é por meio dela que atingem seus interesses e materializam seus objetivos.

Os critérios políticos manifestados são anteriores ao surgimento da norma, precedem-na, de modo que faz parte da idealização de decisões que serão tomadas para sua concretização. Ou seja, a fase pretérita que correspondente ao surgimento desta política significa uma condução de metas a serem adotadas antes do surgimento da norma e do ato jurídico ou político propriamente dito.

3.2 Filosofia

A interação entre Direito Financeiro a partir dos entendimentos filosóficos sempre ocorreu.

Desde muito tempo a filosofia tende a se debruçar a respeito do aspecto financeiro. Filósofos da idade antiga, já discutiam sobre a ideia de tributo e a sua finalidade. Dessa forma, destaca Ricardo Lobo Torres:

Houve no pensamento ocidental uma longa tradição filosófica em torno das questões financeiras de caráter geral. De Santo Tomás de Aquino até Suarez predominou a meditação sobre o justo tributário. Hobbes e Montesquieu escreveram páginas profundas sobre o assunto. Bodin disse que as finanças eram o nervo do governo (TORRES, 2013, p.26).

Ou seja, esse reconhecimento como tradição filosófica, demonstra a relevância que as finanças obtiveram, pois, as indagações filosóficas retratam uma importância atrelada ao aspecto governamental.

Mais tarde surge um novo posicionamento, o positivismo surge e com ele a Filosofia do Direito perde sua relevância e cedeu seu objeto de estudo para Economia e Ciência das Finanças. A respeito do tema, exemplifica “com a onda positivista, que tentava o cientificismo no conhecimento do jurídico e do social, a Filosofia do Direito perdeu a importância e abdicou, em favor da Economia e da Ciência das Finanças, do exame do problema do justo tributário” (TORRES, 2013, p.26).

A partir daí, a Economia e a Ciência das Finanças passam a se debruçar sobre o conhecimento jurídico e social e se atentar a problemática do justo tributário.

Logo após esse período há uma retomada da Filosofia do Direito sobre os assuntos antes abandonados à outras ciências. Sobre isso, cita Ricardo Lobo Torres:

Sucedem que, de uns anos a esta parte, talvez mais precisamente depois do término da 2ª Grande Guerra, houve o renascimento da Filosofia do Direito, com a retomada da meditação sobre a natureza das coisas e sobre o método jurídico, o que repercutiu intensamente sobre o Direito Financeiro. Dentre os assuntos que passaram a ocupar a atenção dos filósofos do direito e dos tributaristas com preocupações filosóficas sobressai a teoria da justiça, com especial atenção para o aspecto tributário; nos últimos anos publicaram-se alguns livros fundamentais, com a recuperação da abordagem filosófica da justiça fiscal. Já se fala em uma Filosofia do Direito Tributário (TORRES, 2013, p.26).

Depois da 2ª Guerra, a Filosofia do Direito volta a questionar a natureza das questões antes abandonadas no período das destruições. Desse modo, houve uma grande evolução na época do contexto filosófico, no que diz respeito a área financeira.

Esse retorno filosófico repercutiu positivamente no Direito Financeiro, pois conceitos tributários, financeiros e a respeito da teoria da justiça e justiça fiscal começaram a ser questionados pela Filosofia do Direito. E além disso, houve o progresso no surgimento de obras fundamentadas nesse segmento.

A importância da Filosofia ao Direito Financeiro precisa ser amplamente discutida. Uma vez que, o conhecimento a respeito de sua influência aos aspectos financeiros, reflete a necessidade de entendimento claro sobre o conteúdo.

A Filosofia Política tende a analisar aspectos distintos dos segmentos que influenciam de modo direto a atividade financeira. Quanto a essa questão, salienta “A Filosofia Política, se relaciona de modo muito intenso com o Direito Financeiro. Novas ideias sobre a essência do político, das formas de governo e das instituições públicas passam necessariamente pela fiscalidade”. (TORRES, 2013, p.26)

Significa dizer que, vários segmentos ligados ao universo governamental são estudados pela Filosofia Política.

De forma que, pesquisas realizadas quanto as circunstâncias do governo e das instituições públicas são analisadas. De tal modo que, são levadas em conta a forma de estado e forma de governo tendendo elas serem investigadas na essência pela filosofia. A fim de compreender o impacto delas na contribuição para a fiscalidade.

Outro contexto ligado ao Direito Financeiro é a Ética e a Filosofia das Ciências, a respeito disso acentua Ricardo Lobo Torres:

O Direito Financeiro se aproxima também da Ética, posto que o Estado Ético tem como uma de suas dimensões o Estado Social Fiscal. A Filosofia das Ciências também trouxe novas luzes para o estudo do Direito Financeiro, especialmente no que concerne ao pluralismo metodológico e à superação das teses da neutralidade científica (TORRES, 2013, p.26).

O Direito Financeiro tende a se interdisciplinar dialogando com outras ciências. E assim, ampliando suas dimensões de clareza quanto aos estudos da fiscalidade e a atividade financeira.

Por meio de ciências como a Ética e a Filosofia das Ciências o Direito Financeiro tende a se examinar por meio dessas disciplinas. De modo que, agregue conceitos trazidos pela Ética e pela hermenêutica da Filosofia das Ciências para complementar o entendimento a respeito do Direito das Finanças.

3.3 Política

A questão Política pouco influência possui com o Direito Financeiro.

A Política em si tem pouca influência com o Direito Financeiro, a Filosofia Política tende a o influenciar mais. Como denota, “O Direito Financeiro guarda o relacionamento o mais íntimo com a Filosofia Política, como acabamos de ver. Até porque, no plano objetivo, problemas como os da democracia ou do totalitarismo envolvem opções financeiras” (TORRES, 2013, p.26).

Visto que, formas de governo são objeto de análise da Filosofia Política é dela a maior contribuição nas interpretações financeiras.

Porém, há uma interferência da Ciência Política, de modo geral, no Direito Financeiro. Ricardo Lobo Torres, pondera:

Pequena, todavia, é a influência da Ciência Política em seus aspectos gerais. Pretendendo ser uma ciência de realidade e neutra, falta-lhe o coeficiente axiológico que lhe permita se relacionar com a disciplina essencialmente normativa que é o Direito Financeiro. Onde as relações se tornam mais próximas é na imposição dos tributos pela lei ordinária, especialmente quando se trata de tributação dos entes menores; o estudo do processo eleitoral, de demanda de serviços públicos e da resistência às imposições fiscais, objeto da Ciência Política, pode trazer subsídios para a complementação dos sistemas tributários (TORRES, 2013, p.27).

A Ciência Política no seu cerne não possui conexão normatiza com o Direito Financeiro, o qual é predominantemente jurídico.

Com isso, torna-se a ligação entre esses os dois segmentos prejudicada, pela falta de normatividade.

No entanto, o estudo do surgimento do sistema financeiro e tributário são pontos que a Ciência Política se inclina a investigar. Seja por meio dos seus processos de criação, constituição ou aprimoramento governamental. A Ciência Política tende a examinar a condição financeira sob essa ótica.

3.4 Economia

A Economia e o Direito financeiro possuem uma associação que contribui de certa forma para constituir o que o Direito Financeiro se tornou.

A Economia Política inspirou as ideias acerca das finanças, assim favoreceu para a estruturação Financeira. Destaca, Ricardo Lobo Torres:

Da maior relevância as relações entre o Direito Financeiro e a Economia, tanto do ponto de vista científico como do fenomênico.

Desde os seus primórdios a Economia Política influenciou o pensamento acerca da Constituição Financeira. Já se encontra em Adam Smith o exame da importância da fiscalidade para a problemática do Estado (TORRES, 2013, p.27).

Percebe-se a preocupação de se indagar sobre a fiscalidade no âmbito do governo.

Assim, a Economia Política tende a auxiliar a busca em solucionar os problemas fiscais advindos da dinâmica do Estado. Sua ajuda envolve tanto a interpretação sob o enfoque científicos quanto fenomênico.

A Teoria Econômica superou o positivismo e voltou-se a ética, de maneira que suas ponderações são analisadas por uma perspectiva moral. Por consequência, “Presentemente a Teoria Econômica está conseguindo superar o positivismo, eis que se torna uma ciência voltada para ética, empenhada em emitir juízo de valor e destruída de neutralidade “(TORRES, 2013, p.27).

A Economia perde seu caráter objetivo e indiferente, pois seu critério de avaliação se torna carregado de subjetividade voltadas a ética.

Com isso, há uma mudança na conjuntura de como a Economia se comporta no âmbito do Direito.

A Economia ao emitir juízo de valor ao explorar as tendências financeiras e tributárias passa a intervir em aspectos meramente jurídicos. Ricardo Lobo Torres, notabiliza:

Intuitivo que assumindo a Economia, postura de ciência valorativa, teria que se abrir à pesquisa interdisciplinar e se relacionar mais estreitamente com o direito, até como consequência da superação da dicotomia antes existente no plano objetivo entre Direito e Economia ou da consideração daquele como superestrutura desta. É assunto dos nossos dias o estudo da Teoria Econômica do Direito, que desborda o método e o objeto da Teoria Jurídica da Economia (TORRES, 2013, p.28).

No entanto, acontece uma troca entre as ciências rompendo com a ideia de separação entre os dois segmentos.

A importância da nova estrutura, depois de superada as barreiras que existiam entre Direito e Economia, foi o surgimento de um estudo que contempla as duas ciências. Assim, economia e o ordenamento jurídico se complementam para uma melhor compreensão de seus mundos.

Essa nova conjuntura, propícia uma nova forma de como se conceber a relação entre economia e direito financeiro.

Percebe-se a amplitude de assuntos e áreas da atividade financeira, que são influenciadas pelas decisões econômicas e financeira. Assim destaca Ricardo Lobos Torres:

A toda evidência que o denominador axiológico comum faz com que o Direito Financeiro mantenha com a Economia Política um vínculo muito estreito. Desde os problemas especificamente econômicos, como os da extrafiscalidade, do desenvolvimento e dos impostos conjunturais; passando pelos temas gerais do federalismo fiscal, do sistema tributário, da redistribuição de rendas, até as perguntas básicas sobre a legitimidade e a reforma da Constituição Financeira, tudo depende da integração e do relacionamento entre às duas disciplinas (TORRES, 2013, p.28).

A atividade financeira do Estado não envolve aspectos meramente fiscais e tributários. A estrutura financeira é constituída por aspectos estruturais do próprio governo, fiscais, econômicos, políticos, jurídicos e sociais. É preciso que se entenda essa conjuntura de fatores que colaboram para a estruturação do Direito Financeiro, por isso será abordado esse tema mais a fundo em outro capítulo.

3.5 Ciência das Finanças

A atuação da Ciência das Finanças pode ter sido prejudicada por um tempo, porém essa retorna à interação com eventos financeiros.

A Ciência das Finanças progride através da Economia Política no resgate de entendimentos econômicos e financeiros. Ricardo Lobo Torres, salienta:

Depois de algumas tentativas no sentido de dar autonomia à Ciência das Finanças, retornou essa disciplina ao convívio com a Economia Política, como consequência da interação entre os fenômenos financeiros e econômicos no plano objetivo (TORRES, 2013, p.29).

Essa Ciência se torna responsável pelo elo entre noções financeiras e econômicas contribuindo para uma assimilação mais objetiva de suas interações.

A respeito do elo existente entre Ciência das Finanças e a Economia Política. Ricardo Lobo Torres, acentua:

De modo que a Ciência das Finanças, como a Economia Política, também ostenta a característica de ciência normativa e valorativa, em íntima ligação com o Direito Financeiro. A tese da incomunicabilidade ou do reducionismo entre Ciência do Direito Tributário e Ciência das Finanças, defendida com tanto ardor pelos positivistas, que negavam à ciência jurídica a função valorativa reservada às Finanças, ficou prejudicada pelo coeficiente de normatividade em ambas presente (TORRES, 2013, p.29).

A união entre a Ciência das Finanças e o Direito Financeiro, se dá por meio da Economia Política que é dotada de normatividade. E por este caráter valorativo se interliga ao Direito Financeiro extremamente normativo.

O caráter jurídico trazido pelas Ciência das Finanças possibilitou um ilimitado campo de abordagens sobre vários ângulos do aspecto social. Segundo Ricardo Torres:

Assuntos como o da redistribuição de rendas pela via de imposto ou o da tributação ótima reingressam nas suas cogitações, posto que não se prendem exclusivamente à abordagem empírica ou científica, transitando antes pelo campo da ética e da filosofia social. Também são objeto da pesquisa interdisciplinar os sistemas de tributação e de discriminação de rendas, bem como os princípios gerais decorrentes da ideia de justiça, segurança (TORRES, 2013, p.30).

Há uma interdisciplinaridade para que se possa melhor compreender o sistema econômico e financeiro.

Desse modo, é possível verificar a transcendência de abordagem, no que diz respeito a tentativa de unir direito financeiro e ciências das finanças.

3.6 História

Percebe-se a importância do contexto histórico na construção do Direito Financeiro.

A História do Direito reflete a conjuntura jurídica envolvida em diversos segmentos do universo jurídico. Evidência, Ricardo Lobo Torres:

Importantíssimo é o relacionamento entre o Direito Financeiro e a História do Direito, especialmente a do Direito Constitucional. Sabendo-se que o Direito Financeiro apresenta o seu grau de historicidade, não se pode deixar de considerar, na elaboração de sua Teoria, a História do desenvolvimento do federalismo fiscal, dos sistemas dos diversos tributos, das relações internacionais fiscais, dos direitos fundamentais e da função da propriedade privada (TORRES, 2013, p.30).

Significa dizer que, o desenvolvimento histórico permite que se entenda o amplo contexto que se envolve a História do Direito. Os reflexos históricos podem ser sentidos nas formas de governo, nas disposições tributárias, nos aspectos fiscais internacionais e as relações advindas dos direitos fundamentais, da função da propriedade privada. Ou seja, o contexto da historicidade é ligado ao desenrolar de como a sociedade se desenvolve politicamente, economicamente e socialmente.

Do ponto de vista econômico houve uma enriquecedora contribuição. À vista disso, relata Ricardo Lobo Torres:

Relevante igualmente a história econômica, pois os aspectos financeiros para a grandeza das nações tem sido objeto de finas análises.

Da mesma forma, a história do pensamento econômico, tendo em vista que algumas das ideias financeiras mais brilhantes elaboraram-nas os economistas (TORRES, 2013, p.31).

As análises econômicas sob égide histórica contribuíram para construir a história econômica. Os economistas colaboram para o fazimento do conceito econômico e financeiro.

Os acontecimentos históricos influenciaram e foram responsáveis por delimitar o Direito Financeiro. As etapas históricas também marcam o Direito Financeiro, desse modo, “Finalmente, as grandes etapas da história das finanças públicas devem ser levadas consideração: o patrimonialismo, o absolutismo, o cameralismo e o liberalismo” (TORRES, 2013, p.31).

Interessante, ressaltar como as formas de governo traduzem a atividade financeira de cada época. Assim, é possível denotar a importância entre o contexto histórico, econômico, político e governamental.

4 ATIVIDADE FINANCEIRA

Neste Capítulo pretende-se abordar a Atividade Financeira Estatal sobre diversos aspectos. Será feito uma rápida retomada histórica de seu surgimento, logo após pretende-se conceituar seu significado e compreender sua importância no planejamento governamental.

4.1 Abordagem histórica do surgimento da atividade financeira na Legislação Brasileira.

O surgimento do Direito Financeiro no Brasil se concretiza em meados de 1964, discorre a respeito do assunto Thatiane Piscitelli :

A disciplina do direito financeiro no Brasil ganhou ares de sistematização apenas em 1964, por ocasião da publicação da Lei 4.320, ainda que, muito antes disso, debates sobre atividade financeira do Estado já estivessem presentes tanto nas discussões legislativas quanto acadêmicas. Desde a Constituição de 1824, questões atinentes à discriminação de rendas e à divisão de arrecadação tributária entre Governo Geral e as Províncias eram suscitadas e se alongaram pelas Constituições seguintes (PISCITELLI, 2012, P.19).

Percebe-se uma preocupação com a questão financeira quanto a sua formalização, no sentido de que existisse normatização a respeito do assunto no Brasil. No entanto, somente em 1964 é que há regularização da atividade financeira estatal por meio de uma legislação. Antes desse período, não era possível conceber debates a respeito do tema seja pela doutrina e ou por legisladores. Também, nesta época, já se havia uma preocupação com a necessidade do país de estruturar financeiramente de maneira legiferante (PISCITELLI, 2012).

Pois, a existência de demandas geradas pela atividade financeira demonstrava a carência de leis financeiras entre os Entes da Federação na época.

Havia na época uma dificuldade para se equilibrar as receitas no âmbito do Estado. O desequilíbrio financeiro estava comprometendo a autonomia política e administrativa dos entes públicos. Assim, expõe Thatiane Piscitelli :

O tema central estava sempre relacionado com a necessidade de garantir receitas as entes da Federação e, portanto, com a melhor distribuição das formas de obtenção de receitas por parte do Estado, com meio de viabilizar e assegurar a autonomia política e administrativa não só da União, mas na mesma medida, dos Estados (ou Províncias) e Município – o que se via, portanto, era a ausência de uma separação didática clara entre direito tributário e direito financeiro (PISCITELLI, 2012, p.20).

Diante do exposto acima, observa-se que a ordem tributária e financeira nem sequer foi estruturada. Dessa forma, comprometeu-se negativamente os Entes Federados, de modo que esses não mais se desenvolviam no aspecto financeiro. Logo, esse tipo de acontecimento gerou um atrasamento da capacidade administrativa, financeira e tributária do ente público. Com isso, percebeu-se a importância de se disciplinar o Direito Financeiro e separá-lo do Direito Tributário.

4.2 A atividade financeira do Estado

O conceito sobre atividade financeira é definido como sendo: “A atividade financeira é representada pelo conjunto de ações que o Estado desempenha visando à obtenção de recursos para o seu sustento e a respectiva realização de gastos para a execução de necessidades públicas” (PISCITELLI, 2012, p.20).

A atividade financeira é definida a partir de atitudes do próprio Estado, quanto sujeito dotado de poder de agir e transformar sua realidade financeira.

Já de acordo com o presente autor a “Atividade financeira é um conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas” (TORRES, 2013, p.3).

A atividade financeira considerada como um agir estatal, assim, dispõe, Kiyoshi Harada:

Podemos conceituar a atividade financeira do Estado como sendo a atuação estatal voltada para obter, gerir e aplicar os recursos financeiros necessários à consecução das finalidades do Estado que, em última análise, se resumem na realização do bem comum (HARADA,2017, p.26).

Com aduz os autores acima é possível verificar a atuação do Estado no sentido de unir esforços para obtenção de ganhos significativos a fim de concretizar os objetivos públicos. Assim sendo, é por meio da atividade financeira estatal que medidas e ações de governo tornam possíveis a materialização do sistema financeiro.

No entanto, para que seja possível haver um desenvolvimento das finanças públicas é necessário que diferentes segmentos financeiros estejam associados. No tocante, ressalta Tathiane Piscitelli, nestes termos:

Disso decorre que referida atividade depende de três elementos que se interconectam na definição proposta (i) o orçamento público, como peça responsável pela delimitação das receitas e despesas em um dado exercício, (ii) as formas, condições e limites de obtenção de receita para fazer frente às despesas fixadas e (iii) as formas, condições e limites de gasto do dinheiro público e, assim, os métodos de aplicação e dispêndio das receitas (PISCITELLI, 2012, p. 21).

A atividade financeira depende da sincronia de elementos para que flua o desenrolar do sistema financeiro. É possível verificar a complexidade e sintonia de determinadas ações que governo possui.

Pois, de acordo com o exposto percebe-se que é necessário haver um levantamento quanto aos recursos existentes, depois planejar o modo de obtenção receitas em detrimento de despesas e por fim decidir o modo como será aplicado seus rendimentos.

O Estado possui um mecanismo interno próprio, o qual reflete sua gestão interior. Destaca, Ricardo Lobo Torres:

A obtenção da receita e realização dos gastos se faz de acordo com o planejamento consubstanciado no planejamento anual. Todas essas ações do Estado, por conseguinte, na vertente de receita ou da despesa, direcionadas pelo orçamento, constituem a atividade financeira (TORRES, 2013, p.3).

Por meio da arrecadação de tributos e gastos público tem-se a dinâmica interna da atividade do governo.

Contudo, quando esses meios são canalizados para um planejamento ao logo prazo se tornam de fato a atividade financeira do Estado. Configurando assim, uma estrutura financeira orçamentária, pautada em arrecadações, gastos e metas

governamentais. De modo, a serem utilizados com a finalidade de realizar as necessidades públicas.

A partir dos recursos arrecadados o Estado tende realizar suas metas no âmbito da administração financeira, conforme menciona o autor Ricardo Lobo Torres, verifica-se a seguir:

Com os recursos obtidos, o Estado suporta a despesa necessária para consecução dos seus objetivos. Paga a folhas de vencimentos e salários dos seus servidores civis e militares. Contrata serviços de terceiros. Adquire no mercado os produtos que serão empregados na prestação de serviços públicos ou na produção de bens públicos. Entrega subvenções econômicas e sociais. Subsidiar a atividade econômica (TORRES, 2013, p.3).

De acordo com exposto acima, o Estado tende a gerenciar suas atividades pautado nos recursos obtidos através das suas receitas. Desse modo, atitudes administrativas, econômicas e políticas são tomadas, a fim de que se possa gerenciar a máquina pública. Com isso, os fins objetivados por meio da atividade financeira tendem a ser concretizados na medida em que custeia as necessidades públicas.

Diversas são as maneiras de como o Ente público se articula com o objetivo de gerar sua própria renda, destarte Ricardo Lobo Torres, leciona:

Os fins e os objetivos políticos e econômicos do Estado só podem ser financiados pelos ingressos na receita pública. A arrecadação dos tributos – impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios- constitui o principal item da receita. Mas, também são importantes os ingressos provenientes dos preços públicos, que constituem receita originária porque vinculada à exploração do patrimônio público. Compõem, ainda, a receita pública, as multas, as participações nos lucros e os dividendos das empresas estatais, os empréstimos etc. (TORRES, 2013, p.3).

Os meios utilizados pelo Ente Público como forma de arrecadação são diversificados. Seja por meio da tributação, das isenções, fomentos estatais e investimentos públicos, o estado de forma geral tende a se comportar de forma ativa para que seus objetivos sejam atingidos. Dessa forma, ele intervém de maneira efetiva no campo econômico e financeiro com a intenção de auferir meios para financiar a estrutura estatal.

Diante do exposto, é preciso saber e delimitar quais são os objetivos do Estado, e quanto a isso expõe Thatiane Piscitelli, a seguir:

Tendo-se em vista que se trata de atividade cujo objetivo é assegurar a realização de necessidades públicas, é possível dizer que o Estado é sujeito dessa atividade do ponto de vista amplo, o que significa afirmar que todos entes da Federação são titulares do dever de garantir e assegurar não só a manutenção da estrutura administrativa estatal, mas igualmente de satisfazer as necessidades públicas por meio do gasto do dinheiro público (PISCITELLI, 2012, p.21).

As necessidades publicas tornam-se um dever social, uma vez que preceitos financeiros tendem a defender a utilização de capital financeiro para implementar medidas que beneficiem a sociedade. Dessa forma, mediante as entidades estatais é traçado um plano de governo que seja organizado e que atinja os anseios sociais.

Pois, vale ressaltar, que a atividade financeira do Estado é uma área regulada pelo Direito Financeiro. E por ser assim, a atuação financeira do ente público serve de prognóstico e diagnostico para aferir a saúde financeira de um país. Visto que, a forma como um governo se posiciona financeiramente traduz a realidade econômica na esfera federal.

Argumenta-se qual seria a finalidade do Estado e quais seriam suas prioridades, consoante ao tema afirma Kiyoshi Harada, in verbis:

Basicamente, a finalidade do Estado é a realização do bem comum. A noção de bem comum é difícil e complexa. Podemos conceituá-lo como sendo um ideal que promove o bem-estar e conduz a um modelo de sociedade, que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, ao mesmo tempo em que estimula a compreensão e a prática de valores espirituais (HARADA, 2017, p. 26).

O poder estatal tem como característica a procura pelo bem comum, daqueles que vivem em sociedade. Assim sendo, seria dever do Estado proporcionar maneiras para se atingir o bem-estar social. Pois, assim estaria ele investindo nas capacidades e no desenvolvimento humano, logo fomentando o desenvolvimento social.

As práticas desenvolvidas pelo governo com o intuito de assegurar a implementação das necessidades públicas torna-se objetivo na esfera das finanças, sobre o tema, acentua Kiyoshi Harada:

Para o atingimento dessa finalidade, o Estado desenvolve inúmeras atividades, cada qual objetivando tutelar determinada necessidade pública. Algumas dessas necessidades são de natureza essencial, isto é, cabe ao Estado sua realização de forma direta e exclusiva, por exemplo, aquelas concernentes à segurança pública, à prestação jurisdicional etc. Tais atividades representam os interesses primários do Estado, sendo indelegáveis em função da indisponibilidade do interesse público. Outras representam interesses secundários do Estado. São as chamadas atividades complementares do Estado, que tanto podem ser desenvolvidas diretamente pelo poder público, como pelas concessionárias de serviços públicos, normalmente constituídas de empresas estatais (HARADA, 2017, p.26).

O Estado se encarrega de executar medidas para que a necessidade pública seja efetivada. Seja por meio de suas funções indelegáveis ou ainda delegando serviços que a lei assim o permite. Cabendo aos membros do governo se apoiarem no poder estatal por intermédio da autoridade pública, com a finalidade de se utilizar de seus instrumentos legais para flexibilizar caminhos que atinjam o interesse público.

Obviamente, que a flexibilização irá preservar a licitude e a legalidade dos atos de governo e da administração pública, ou seja, não é permitido que tais atos sejam evitados de fraudes e trapaças para benefícios próprios. Pois, como já destacado neste trabalho as ações e atos governamentais no âmbito financeiro devem ser voltados ao coletivo e em prol deste.

4.3 Poder e Soberania

O poder e a soberania financeira representam o poder que emana do Estado, a respeito do tema discorre Ricardo Lobo Torres, nestes termos:

A atividade financeira emana do poder ou da soberania financeira do Estado. O poder financeiro, por seu turno, é uma parcela ou emanação do poder estatal (ou da soberania), ao lado do poder de polícia, do poder penal, do poder de domínio eminente (TORRES, 2013, p.4).

Conforme o texto acima, o poder financeiro decorre da soberania do Estado, que por meio da sua autoridade orienta financeiramente as regras pertinentes a atividade financeira. O caráter soberano do ente público confere a ele o poder em traçar e delimitar a atividade financeira, desse modo, é importante que se compreenda a atuação e importância do Estado na construção e no desenvolvimento das finanças públicas.

A respeito do poder financeiro, permeia-se a ideia de haver uma separação, de acordo com o seguinte doutrinador Ricardo Lobo Torres:

O poder financeiro se separa vertical e horizontalmente. Do ponto de vista vertical identificam-se os Poderes financeiros da União, dos Estados e dos Municípios, dos quais emanam as atividades financeiras federais, estaduais e municipais. Horizontalmente separam-se os poderes financeiros de administrar, legislar e julgar, pelo que a atividade financeira será uma específica atividade administrativa vinculada à lei e controlada pelo Judiciário (TORRES, 2013, p.4).

De acordo com exposto, há na disposição verticalizada a existência de Entes, os quais são responsáveis por critérios de comandos advindos da atividade financeira. E na disposição horizontal existe a separação dos poderes, os quais unem a atividade financeira ao poder judiciário.

4.4 Órgão Gestor

Os recursos e as obrigações do Estado devem pôr fim serem administrados, quanto a isso salienta Ricardo Lobo Torres, in cause:

A atividade financeira envolve a constituição e a gestão da Fazenda Pública, isto é, os recursos e as obrigações do Estado e a sua administração. Fazenda Pública é conceito que deve ser examinado do ponto de vista objetivo e subjetivo (TORRES, 2013, p.4).

A Fazenda Pública surge e é de certa forma administrada, de acordo com seus reflexos financeiros. É preciso que haja um órgão no âmbito estatal que gerencie suas receitas, suas rendas e suas obrigações, de modo que a atividade financeira possa pôr fim atingir seus fins.

Dentro da perspectiva objetiva e subjetiva de se classificar a Fazenda Pública. No seu conceito objetivo, considere-a como um complexo de direitos legais, seja por meio de recursos tributários, orçamentários ou créditos advindos do Tesouro. Caracteriza-se sob o aspecto objetivo por meio de elementos fiscais e autorização legal quanto a benefícios concedidos de ordem orçamentários (TORRES, 2013).

Já na classificação subjetiva a Fazenda se equipara a pessoa jurídica de direito público, pois a responsabilidade do Estado, aqui, é somente financeira (TORRES, 2013).

4.5 Entes que exercem a atividade financeira

Quanto ao exercício da atividade financeira e os responsáveis por concretizá-la, destaca a seguir: “A atividade financeira é exercida pelos entes territoriais (União, Estados e Municípios) e respectivas autarquias, que se enquadram na noção de Fazenda Pública” (TORRES, 2013, p. 6).

A União, Estados e Municípios representam sujeitos ativos, pelos quais o Direito Financeiro se materializa, através de suas decisões e medidas governamentais. Além desses entes federados, existem as autarquias que possuem natureza jurídica similar com a fazenda pública, e que desse modo atuam na administração de recursos e obrigações do Estado. Dessa maneira, possibilitando que o patrimônio público seja administrado para que se resguarde os interesses públicos.

No entanto, existe órgãos e entidades que não exercem e nem fazem parte da atividade financeira, logo evidencia Ricardo Lobo Torres:

Exclui-se do conceito de atividade financeira a que é exercida pelos órgãos da administração indireta dotados de personalidade jurídica de direito privado. As sociedades de economia mista, as empresas públicas, as fundações e demais sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público não se integram à Fazenda Pública e as ações que desenvolvem não se compreendem no conceito de atividade financeira (TORRES, 2013, p.6).

Conforme exposto anteriormente, denota-se a importância de se separar personalidade jurídica de direito privado do campo de atuação da administração direta. Pois, como evidenciou o texto órgãos da administração indireta não executam a atividade financeira. Sendo assim, o capital econômico desses órgãos da administração indireta não contribuem para o desenvolvimento financeiro da administração direta, conseqüentemente, seus lucros não serão utilizados pela atividade financeira estatal.

4.6 Característica da atividade financeira

A atividade financeira possui objetivos que por si só tendem reunir seus recursos para atingir objetivos de ordem política, econômica e administrativa. Dessa forma aduz, Ricardo Lobo Torre ao dispor:

Característica importantíssima da atividade financeira é a de ser puramente instrumental. Obter recursos e realizar gastos não é um fim em si mesmo. O Estado não tem o objetivo de enriquecer ou de aumentar o seu patrimônio. Arrecada para atingir certos objetivos de índole política, econômica ou administrativa (TORRES,2013, p.5).

Como disposto acima, o caráter instrumental da atividade financeira visa a obtenção de recurso para que por meio dele se possa realizar diversos objetivos de cunho social. Logo, cabe salientar que o ente público não tem a pretensão de com a arrecadação enriquecer seu patrimônio, mas sim de usá-lo a favor do bem comum.

Além disso, o intuito governamental tende a manter o respeito a hierarquia jurídica através da base Constitucional e principiológica do Direito Financeiro. Logo, “Apesar de instrumental, a atividade financeira não é neutra frente aos valores princípios jurídicos, senão que a eles se vincula fortemente” (TORRES, 2013, p.5).

As decisões financeiras devem-se basear em fundamentos principiológicos já normatizados. Desse modo, não poderá o Estado ignorar preceitos já pré-estabelecidos no âmbito financeiro e deliberadamente decidir instituir regras próprias ou agir com desvio de finalidades.

O Estado, enquanto gestor de sua atividade financeira inclina-se a limitar o exercício do seu poder de decisão financeira em razão critérios normativos restritivos. Em contrapartida, o ente público necessita de liberdade para que consiga concretizar seu planejamento financeiro. Assim expõe, Ricardo Lobo Torres:

A liberdade necessita das finanças do Estado para que possa se afirmar, ao mesmo tempo em que limita o exercício da atividade financeira. A justiça na sociedade moderna passa pela fiscalidade e pela redistribuição de rendas. Princípios como os da capacidade contributiva, economicidade, legalidade, publicidade, irretroatividade e transparência informam permanentemente a atividade financeira (TORRES, 2013, p.5).

Destarte, coexiste a liberdade e a limitação do poder de gestão do ente público. Pois, fica subentendido com o texto acima, que os princípios tendem a balizar a atividade financeira, de maneira que seu propósito seja atingido. Ou seja, como descrito acima para que haja justiça é preciso haver fiscalidade e redistribuição de renda. Dessa forma, pode-se compreender que é por meio de princípios distintos que se resguarda um bem maior, um cerne constitucional e um preceito que visa beneficiar a todos os cidadãos que da atividade do Estado dependem.

Sendo assim, o poder público necessita de meios para que seus propósitos sejam alcançados e assim possibilitar que a atividade financeira seja efetivada. Com isso, por meio “Do seu caráter instrumental resulta que a atividade financeira está sempre relacionada com dinheiro, posto que este, como ser de relação que é, constitui o instrumento por excelência para a consecução dos objetivos econômicos” (TORRES, 2013, 5).

Desse modo, percebe-se que a importância do potencial monetário para que se possa fazer as transformações sociais, políticas, econômicas e jurídicas necessárias ao âmbito financeiro do Estado. Pois, só assim é possível se buscar a justiça. Por meio do fomento a mecanismos financeiros gera-se o desenvolvimento da social, econômico, financeiro e político.

Ademais, o planejamento financeiro feito pelo governo requerer a reunião de medidas gerencias de diversas formas. Logo, Ricardo Lobo Torres, adverte:

O conceito de dinheiro é mais amplo que o de moeda, não se restringindo aos recursos que se expressem de acordo com o padrão monetário legal. Abrange todos os direitos e obrigações de natureza pecuniária, neles incluídos os bens patrimoniais suscetíveis de exploração pelo Estado através de preços ou rendimentos. Só se excluem do seu conceito, não fazendo parte da atividade financeira, os bens públicos de uso comum (TORRES, 2013, p.5).

De acordo com o exposto, com a finalidade de arrecadar recursos para implementar seus fins. É por intermédio do potencial econômico e financeiro estimado pelo ente público que deve surgir ações que possibilitem o manejo com o propósito de estimular suas capacidades financeiras. Com isso, cabe ao Estado o dever de

explorar seu potencial patrimonial e obrigacional com o desígnio de reunir rendimentos para efetuar seus interesses.

Cabe evidenciar também, a importância da relação da atividade financeira com outras atividades a ela atrelada. Desse modo, discorre Ricardo Lobo Torres:

A natureza instrumental da atividade financeira é que a distingue das atividades econômicas, políticas e administrativas, com as quais tem íntimo relacionamento. A atividade financeira se aproxima da econômica porque também é forma de obter recursos escassos; mas dela se distingue porque a atividade econômica, praticada por particulares, tem finalidade própria. Relaciona-se com a atividade política na medida em que ambas incorporam o momento autoritário da decisão; mas dela se afasta porque não tem o objetivo de manter o equilíbrio dos poderes do Estado nem o de realizar as políticas públicas. Aproxima-se da atividade administrativa por ser uma específica forma de administração das finanças do Estado; mas dela se distancia porque a atividade administrativa persegue objetivos claros representados pela prestação de serviços públicos (TORRES, 2013, p.5-6).

Embora já tenha sido objeto discussão desse trabalho a respeito das influências recebidas pelo Direito Financeiro. É retomado esse ponto novamente, por um critério de importância para o entendimento do sentido básico deste trabalho.

De acordo, com o transcrito acima precisa-se entender a confluência da atividade financeira, da economia, política e atividade administrativa para prestação de serviço público.

De modo que, fica claro que essas áreas, embora se interliguem são autônomas e dispõe de um campo de gerência própria. No entanto, o que cabe salientar, a respeito da pertinência temática é que existe uma interdisciplinaridade dessas áreas. Pois, as mesmas contribuem diretamente para o desenvolvimento social, econômico e financeiro a fim de viabilizar uma gestão financeira e econômica mais justa.

Portanto, esse assunto será mais amplamente discutido no próximo capítulo que procurará analisar a influência advinda de outras atividades afins e como elas reverberam na consecução da finalidade da atividade financeira através dos seus princípios.

5 A finalidade da atividade financeira e a influência dos princípios financeiros na consecução da atividade pública

Neste último capítulo se discutirá a finalidade e efetividade da atividade financeira no âmbito federal. Portanto, a análise procurará unir conceitos teóricos, pesquisas e dados estatísticos para tentar apurar se a atividade financeira tem atingido o seu fim. De modo que, será investigado a função social da atividade financeira e do orçamento público para que se possa compreender os reflexos destes no desenvolvimento social, econômico, financeiro e a concretização da justiça no âmbito federal.

A finalidade da atividade financeira deve satisfazer as necessidades coletivas e o bem comum. Assim, preleciona Kiyoshi Harada:

[...] a finalidade última do Estado é a realização do bem comum. E para isso o Estado precisa prover e aplicar os recursos financeiros. Daí por que os fins da atividade financeira coincidem com as próprias finalidades da atuação estatal destinada à satisfação das necessidades coletivas, que crescem na mesma proporção do agigantamento do Estado moderno (HARADA, 2017, p.26).

Conforme o exposto, denota-se que o Estado tende por meio da atividade financeira atingir objetivos ligados a necessidades coletivas e ao bem comum. Dessa maneira, os atos governamentais são praticados a fim de reunir recursos financeiros para que os interesses sociais sejam atingidos.

No entanto, cabe evidenciar que as ações do ente público devem-se comprometer com princípios do direito financeiro, assim salienta Tathiane Psiciteli:

O princípio da legalidade é o corolário do Estado Democrático de Direito, na medida em que enuncia o dever de o Estado apenas exigir ações dos particulares diante da aprovação, via processo democrático e representativo, de leis em sentido amplo. 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(PSICITELLI, 2012, p.25-26).

Perante o apresentado, conclui-se que o princípio da legalidade tende a permear as decisões do Estado, de modo que é seu dever propor despesas, receitas e um orçamento baseado na legalidade do processo democrático. Assim, percebe-se que a atividade do ente público se traduz por meio das despesas, receitas e o orçamento, esses devem ser dotados de legalidade.

O Estado atua agindo de diversas formas na sociedade, por conseguinte, destaca Kiyoshi Harada:

Essas necessidades coletivas são inúmeras e das mais variadas espécies. Abrangem as construções de edifícios públicos, monumentos comemorativos, cemitérios, estádios, aeródromos, hospitais, pontes, praças e viadutos; abertura de ruas, avenidas, estradas vicinais e rodovias; manutenção dos serviços de transportes e comunicações; preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos integrados em conjuntos urbanos; defesas interna e externa; prestação jurisdicional; assistência social; previdência social; saúde e higiene; educação e cultura, mais uma infinidade de bens e serviços (HARADA, 2017, p.26).

Como acima evidenciado, nota-se que atos de governo são dotados de coercitividade, no sentido de satisfazer as necessidades da população através da prestação de serviços públicos. Desse modo, a atividade financeira tende a se materializar cumprindo o seu objetivo que é atender os anseios sociais.

E cabe enfatizar como um dos objetivos deste trabalho, que esses serviços acima elencados, são todos, de suma importância para concretização de uma atividade financeira comprometida com o desenvolvimento social, econômico, financeiro e com a concretização da justiça. Pois, ao analisar tal situação por meio das concepções principiológicas do direito financeiro, perceber-se-á que o resultado positivo das finanças públicas dependerá necessariamente do cumprimento fiel de tais princípios.

E que independe se esses serviços são assumidos de modo isolado ou em conjunto, sua concretização só será possível mediante um planejamento financeiro comprometido com a legalidade, economicidade, transparência e a responsabilidade fiscal. Dessa forma, “Cabe ao poder político a escolha dessas necessidades coletivas, encampando-as como necessidades públicas e, conseqüentemente, inseri-las no ordenamento jurídico, disciplinando-as a níveis constitucional e legal” (HARADA, 2017,

p.26). Como dispõe, o autor percebe-se o dever de pautar as decisões financeiras no ordenamento jurídico, logo, verifica-se a obrigação de se cumprir o princípio da legalidade. O qual, como já disposto tende resguardar o processo democrático e representativo que pode ser traduzido como segurança jurídica e legislativa.

Assim, não cabe somente ao Estado elencar e decidir as necessidades públicas, além disso, deve ele restringir-se suas decisões ao princípio da economicidade. A respeito do tema, dispõe Tathiane Piscitelli:

O princípio da economicidade está enunciado no caput do artigo 70 da Constituição e informa os critérios de fiscalização das contas da União e órgãos da administração direta e indireta. Trata-se de exigência relativa à eficiência, do ponto de vista econômico, do gasto público: como o mínimo de recursos possíveis, deve-se atingir o máximo de satisfação das necessidades públicas (PISCITELLI, 2012, p.28).

Logo, esse princípio elencado acima se relaciona tanto com a fiscalidade quanto com o controle de gastos públicos. Pois, a ideia de eficiência na gestão dos recursos financeiros do Estado tende a se basear em suprir as exigências sociais, de modo que menos onere o poder público.

Ainda, cabe acentuar um importante ponto para que não haja dúvidas a respeito do que seria necessidade pública e necessidade coletiva. Em referência a isso, aborda Kiyoshi Harada:

Dessa forma, **tudo aquilo que incumbe ao Estado prestar em decorrência de uma norma jurídica, de natureza constitucional ou legal, configura necessidade pública, que não se confunde com necessidade coletiva.** Em outras palavras, **necessidade pública é aquela de interesse geral, satisfeita sob o regime de direito público, presidido pelo princípio da estrita legalidade**, em contraposição aos interesses particulares ou coletivos, satisfeitos pelo regime de direito privado, informado pelo princípio da autonomia da vontade (grifo nosso) (HARADA, 2017, p.26).

Destaca-se o autor que se torna necessidade pública o dever de agir do Estado, imposto por lei constitucional ou infraconstitucional, que se refere a um interesse coletivo e que essa se situa no campo do direito público. Já, necessidade coletiva se situa no campo do direito privado, que assegura interesses individuais e coletivos. É

importante diferenciar esses conceitos, pois ao compreendê-los se entenderá a qual grupo cabe ao Estado prestar assistência por meio dos serviços públicos.

Em relação, ao conceito de prestação de serviços públicos é necessário compreender as considerações que o envolvem, assim sendo, Kiyoshi Harada, dispõe:

Na verdade, a conceituação de serviços públicos envolve considerações de ordem política e jurídica porque eles existem como instrumentos necessários ao atingimento de objetivos do Estado. E esses objetivos, chamados objetivos nacionais, resultam de decisão do poder político que, obviamente, levará em conta as ideias políticas, morais e filosóficas da época, bem como a realidade conjuntural da nação. Daí por que as necessidades coletivas ora são consideradas necessidades públicas, ora não. A numerosidade de serviços públicos, bem como sua variedade, depende sempre da maior ou menor intervenção do Estado neste ou naquele campo, de conformidade com as tradições e as instituições públicas em vigor (grifo nosso) (HARADA, 2017, p.26).

Como já abordado em capítulos anteriores, a respeito das influências de outras ciências no Direito Financeiro. Pode-se perceber com a afirmação do presente autor, que ao considerar a ordem política e jurídica instrumentos para concretização de serviços públicos, reitera a abordagem anterior deste trabalho. Desse modo, observa-se a importância dessas interações, pois, essas se tornam necessárias para o atingimento do objetivo público. Então, o que o texto demonstra é que o resultado financeiro advém da interação política, filosófica, moral, da conjuntura nacional e do grau de intervencionismo do Estado. Tudo isso, logicamente, interagindo de acordo com a realidade de seu tempo.

O Estado tende a atingir seus propósitos, desse modo, “O direito financeiro tem por objetivo disciplinar a atividade financeira do Estado e, assim, estabelecer regras relativas aos três pilares dessa atividade: o orçamento público, a receita pública e despesa pública” (PISCITELLI, 2012, p. 24).

O orçamento público podia ser compreendido como: “O conceito clássico de orçamento o definia como uma mera peça contábil onde contassem as previsões de receita e de despesas para determinado período. Por tal razão ficou conhecido como orçamento estático” (SQUIZZATO, 2013, p.57).

Também, possui outro entendimento sendo: “O moderno conceito orçamentário, por outro lado, exige que a previsão de receitas e despesas seja feita para programar a vida econômica e financeira do Estado em certo momento” (SQUIZZATO, 2013, p.57).

A respeito da receita pública, considera-se “A receita pública, assim, configuraria o ingresso de numerário em caráter definitivo aos cofres públicos, com o consequente aumento do patrimônio estatal (SQUIZZATO, 2013, p.33).

E a respeito da despesa pública, esta conceitua-se no sentido amplo e estrito. “Em termos amplos ou científicos, a expressão designa todo gasto estatal destinado a permitir a realização das necessidades públicas” (SQUIZZATO, 2013, p.9).

Já, “Em sentido estrito ou orçamentário, por sua vez, vai significar a aplicação de determinada quantia em dinheiro, autorizada em lei, para execução de uma finalidade determinada” (SQUIZZATO, 2013, p.9).

É de suma importância, destacar tais conceitos, porque como já mencionado acima, esses são pilares da atividade financeira. Por assim ser, é preciso apontar o significado de cada um deles, de modo, separado, para melhor compreensão dos elementos que determinam de alguma forma as finanças públicas.

Sendo assim, destaca-se a importância do orçamento público para realização das necessidades públicas. Assim, dispõe Maria de Fátima Ribeiro:

O Estado moderno necessita cada vez mais recursos financeiros para atender as necessidades coletivas. Tais despesas integram o orçamento público. O orçamento público não é um mero documento contábil e administrativo. Ele deve considerar o interesse da sociedade, assim sendo, deve refletir um plano de ação governamental. Diversas são as diretrizes, tanto constitucionais quanto infraconstitucionais para orientar a realização e execução do orçamento público (RIBEIRO, 2011, p.1088).

Desse modo, pode-se concluir que é por meio do orçamento que a atividade financeira se materializa, ele fomenta todo plano de ação do governo. E é por meio dele que se pode de fato viabilizar as finalidades financeiras. O orçamento como potencialidade de ações deve atender aos interesses da sociedade, baseando-se nos preceitos constitucionais e infraconstitucionais já que esses devem ser orientadores das decisões do poder público. Assim, expõe que “Desta forma, o

orçamento deverá prever as políticas públicas constituídas com a finalidade de atender os ditames constitucionais” (RIBEIRO, 2011, p.91).

O orçamento público como instrumento efetivação de interesses, utilizado para atingir os objetivos públicos. Assim destaca, Maria de Fatima Ribeiro:

O orçamento público é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Assim, a finalidade do Estado, ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é a de realizar os objetivos fundamentais da Constituição Federal. Entre estes objetivos, destaca-se o da dignidade da pessoa humana, cujo limite de partida será sempre o mínimo existencial, e que ao mesmo tempo vem delimitado em linhas gerais pelos princípios constitucionais e pelos direitos individuais e coletivos (RIBEIRO, 2011, p.1091).

Nota-se o alinhamento entre orçamento, a finalidade do estado, realização de políticas públicas e a prestação de serviços públicos. O importante, neste caso, é esclarecer alguns pontos importantes. A atividade financeira do Estado dispõe de um orçamento público, de maneira que, este deverá dimensionar e direcionar as receitas e despesas, com a finalidade de traçar objetivos para que se possa, por meio dele, agir prestando serviços.

Logo, o implemento de políticas públicas e a prestação de serviços públicos necessitam de elaboração orçamentária e aprovação política. Maria de Fatima Ribeiro, realça:

A destinação e os valores que serão utilizados para **a implementação de serviços públicos dependem de decisão política quando da elaboração do orçamento público**. Neste contexto há que se falar no desenvolvimento de políticas públicas, antes, porém, a sua inclusão no orçamento. É o Estado que elege quais despesas pretende realizar e suas respectivas prioridades. Há então o controle quanto aos gastos públicos que o Estado deve realizar nos termos da legislação aplicável, sob pena de nulidade da despesa realizada (RIBEIRO,2011, p. 1088).

Assim, cabe destacar que o erário público tende a ser utilizado para execução dos serviços públicos, no entanto, o cumprimento deste depende de um planejamento orçamentário. O qual, destina-se a ponderar receitas e despesas para que se possa realizar as prioridades do ente público. Para que depois disso, seja possível elencar quais serão suas prioridades de governo.

O Governo direciona sua política de governo com o intuito de traçar uma diretriz governamental. Sobre isso, expõe Maria de Fátima Ribeiro:

É no orçamento-programa que o Governo estabelece sua política com precisões de despesas e respectivas receitas. Tem-se, então que a função de traçar as políticas públicas é de iniciativa do Poder Executivo, com a aprovação do Poder Legislativo na elaboração orçamentária, para posterior aprovação pelo Congresso Nacional, tratando-se do orçamento federal (RIBEIRO, 2011, p.1092).

A respeito da proposta orçamentária, sua iniciativa é do Poder Executivo, a decisão compete ao Presidente da República, no âmbito federal. E é dele a obrigação de delinear a política orçamentária. Sendo assim, cabe ao Chefe do Executivo decidir como as receitas e despesas serão utilizadas. É de sua competência a decisão de direcionar as contas públicas e cabe ao poder legislativo aprovar ou não aquilo que foi direcionado pelo executivo. “[...] sendo a lei orçamentária uma lei especial de iniciativa do chefe do Executivo, o papel do Poder Legislativo resume-se a aceitar ou não, com alguns limites, as despesas escolhidas, sendo ínfima a possibilidade[...]” (MACHADO, 2011, p. 1055-1056).

O orçamento como ferramenta para concretizar políticas públicas e possibilitar o cumprimento de direitos sociais. A respeito do tema, Maria de Fátima Ribeiro, adverte:

O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas, de modo que o controle judicial dessas políticas que viabilizam os direitos sociais que necessitam efetivar determinadas prestações passa, necessariamente, pelo controle da disponibilidade de recursos e da execução orçamentária (RIBEIRO, 2011, p.1107).

Diante do exposto, conclui-se que a ligação entre o orçamento público e as políticas públicas é fortíssima, uma vez que o implemento de direitos sociais só se torna possível com o fomento financeiro do governo. Dessa forma, a partir da disponibilidade orçamentária torna-se exequível a efetivação de medidas sociais.

Sendo assim, mediante as políticas públicas é que diversas ações de governo podem atingir suas metas e cumprir seus objetivos, dessa forma Raquel Cavalcanti Ramos Machado:

Política pública é o ato ou procedimento de escolher inúmeras ações de governo, por meio de metas e programas, para implementar a ideologia dos direitos por ele defendidos. Esse é um conceito genérico que merece ainda reparos para se adequar a um Estado Democrático de Direito e Plural (MACHADO, 2011, p.1060).

Por conseguinte, é pelo implemento das políticas públicas que o governo projeta suas metas e cria programas de governos, como: programas sociais, prestação serviços públicos, criação de projetos etc. “Para tanto, política pública deve ser compreendida como um conjunto de atuações do Poder Público e não como ato ou atos isolados” (RIBEIRO, 2011, p.1099). Por isso, tamanha é a importância das políticas públicas, porque quando contempladas no plano orçamentário e implementadas na sociedade, contribuem para o desenvolvimento financeiro do governo. Cabe ainda, salientar, a quem incumbe executar as políticas públicas, são eles, o poder Executivo conjuntamente com o Poder Legislativo, pois estes são os representantes dos anseios do povo (MACHADO, 2011).

Assim, constata-se ser de competência do governo determinar políticas públicas. No entanto, deve ele se ater as disposições constitucionais que tendem a nortear suas ações. Assim, descreve Raquel Cavalcanti Ramos Machado: “Na escolha das ações de governo, o ato que seria meramente político ganha juridicidade na medida em que há valores constitucionais a serem reservados.” (MACHADO, 2011, p 1061.).

A atuação governamental deve ser balizada a partir de determinações da própria Constituição. Portanto, salienta Maria de Fatima Ribeiro:

Devem ser considerados também os objetivos e os valores fundamentais da República, estatuídos no art. 3º da CF bem como os limites constitucionais que são representados pelos valores objetivos fundamentais da República e programas trazidos pelo texto constitucional, conforme estão demonstrados: **I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II- garantir o desenvolvimento nacional; III- erradicar a pobreza e a marginalização e**

reduzir as desigualdades sociais e regionais, IV- promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Todos estes objetivos fundamentais devem ser observados pelo Poder Público, notadamente pela edição de normas e demais comandos para o seu **atendimento por meio do planejamento e consequentemente nos orçamentos de cada ente político da Federação**. (grifo nosso) (RIBEIRO, 2011, p.1088).

Diante disso, verifica-se que a noção de políticas públicas é traçada pela própria Constituição, isto pode ser notado de acordo com os objetivos fundamentais por ela resguardados. Assim sendo, conforme o exposto, deve o poder público pautar seu planejamento orçamentário, de maneira que valores fundamentais constitucionais sejam assegurados aos cidadãos. Desse modo, o plano de governo deve se ater em desenvolver medidas que contribuam para uma sociedade mais justa, solidária e igualitária. De modo que, seus atos favoreçam o desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e marginalização e assim reduzir as desigualdades sociais.

Os direitos sociais foram elevados a direitos fundamentais, acerca disso, dispõe Maria de Fátima Ribeiro:

A Constituição Federal de 1988 elegeu direitos sociais à categoria de direitos fundamentais, dispondo o Título II- Dos direitos e garantias fundamentais. Pois isso, esses direitos também estão sujeitos ao que determina o art.5º, §1º, da CF, que prevê a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (RIBEIRO, 2011, p.1069).

Em relação ao exibido acima, ao elevar direitos sociais à fundamentais, significa dizer que, os valores constitucionais acima expostos são dotados de coercitividade constitucional, a fim de que o ente público resguarde a dignidade da pessoa humana. Pois, tanto o artigo 3º e 5º da Constituição Federal, como já mencionados anteriormente, salvaguardam objetivos de uma sociedade mais digna, justa, igualitária que tende a fomentar o desenvolvimento financeiro, com objetivo de afastar a miséria.

Isto posto, os objetivos Constitucionais elencados servem de parâmetro para o legislador e administrador. Logo, destaca Maria de Fátima Ribeiro:

Deve ser demonstrado pela **Administração Pública** que os **objetivos constitucionalmente estabelecidos (art. 3º) foram previstos no planejamento orçamentário, pois a Constituição cuidou de direcionar a conduta do legislador e do administrador, impondo diretrizes a serem necessariamente cumpridas** (grifo nosso) (RIBEIRO, 2011, p.1092).

De acordo com o texto, observa-se que àquele que cabe a competência do planejamento orçamentário é visto como administrador da coisa pública. Por assim ser, suas atitudes devem ser pautadas nos objetivos constitucionalmente prefixados. Logo, conclui-se que, a constituição tende a dirigir a conduta seja do administrador ou legislador, tornando assim suas ações restritas aos imperativos constitucionais. Cabendo-lhes, assim, pautar o planejamento orçamentário baseado nas diretrizes sociais, fundamentais da Constituição e nos princípios financeiros, de forma que, essa atitude reflita na atividade financeira do Estado.

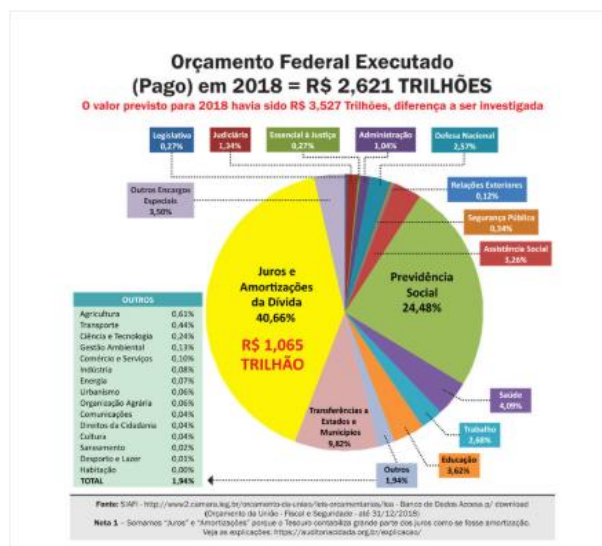
É preciso ratificar que o planejamento orçamentário possibilita que por meio da atividade financeira seja alcançada as finalidades fundamentais do Estado. Com isso, destaca Carlos Otávio Ferreira de Almeida, in verbis:

Basicamente, **ocupa-se o direito financeiro da atividade financeira do Estado, o que significa arrecadar, gerenciar e despender recursos. Tal atividade de ser executada visando a finalidades específicas, decorrentes do planejamento orçamentário e focadas, em último grau, na consecução dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro – construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos –** conforme o art. 3º da CF. Portanto, **a atuação de legisladores, gestores e servidores públicos deve ser guiado pelo farol da justiça, o que adquire um caráter ainda mais rígido quando se trata de finanças públicas[...]** (grifo nosso) (ALMEIDA, 2011, p.578-579).

Dessa forma, de acordo com a síntese acima, compreende-se que cabe aos administradores, gestores, legisladores e servidores públicos orientar-se pelos preceitos Constitucionais e Financeiros. Com o intuito de assegurar que os objetivos da atividade financeira do Estado sejam atingidos, mediante o planejamento de orçamento público cada vez mais justo, comprometido com a redução das desigualdades sociais e regionais e que contribua para o desenvolvimento federal.

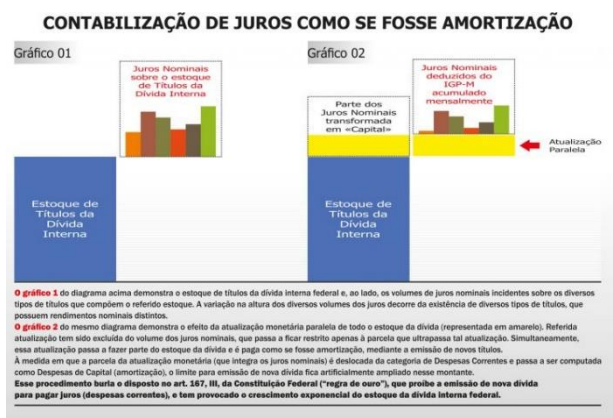
Portanto, ao analisar o orçamento no âmbito federal alguns aspectos financeiros e econômicos serão exemplificados, como exposto a seguir:

Figura1 Orçamento Público



Fonte: FATTORELLI, Maria Lúcia. **Os Números Da Dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília, 28 out. 2016. Disponível em:< <https://auditoriacidadada.org.br/explicacao/>>. Acesso em: 28 abril 2019.

Figura 2 Contabilização de juros como se fosse amortização



Fonte: Fonte: FATTORELLI, Maria Lúcia. **Os Números Da Dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília, 28 out. 2016. Disponível em:< <https://auditoriacidadada.org.br/explicacao/>>. Acesso em: 28 abril 2019.

Os Gráficos acima representam os últimos dados disponibilizados pelo governo, a respeito do orçamento de 2018. Estes, contém dados oficiais disponibilizados pelo SIAFI, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, e pelo Tesouro Nacional, mas a divulgação dos números foi concedida pelo Senado Federal. Como se observa nos dados, apresentados, havia uma previsão para 2018 quanto ao valor do orçamento em torno de 3,527 trilhões, no entanto, o valor total do orçamento foi de 2,621 trilhões, percebe-se neste caso, uma diferença considerável que deve ser levada em conta. O SIAFI, indica o valor para pagamento das despesas com os Juros e Encargos com Dívidas e o valor para o pagamento de Amortizações/ Refinanciamentos da Dívida, os quais só aumentam ao logo dos anos quando se compara os dados. O estoque da dívida interna tem aumentado, havendo saltos de trilhões durante os anos, de acordo com o Banco Central. Isso, porque grande parte dos juros nominais, aqueles que não incidem de fato na realidade, mas que são meramente estimados, estão sendo amortizados. A amortização, que nada mais é do que uma prática de congelamento das interferências de mercado e da própria incidência de juros na realidade financeira das contas públicas. E que por sinal, cabe salientar ser uma prática ilegal. Mas, que tem sido reiterada pelos governantes para maquiar o resultado das contas públicas. De modo que, os gastos com os juros não são atualizados e sim congelados, gerando, desse modo, um falso cálculo a menor, “corrigindo o estoque da dívida interna federal”. Com isso, o valor indicado como Juros e Encargos da Dívida Pública está maculado por uma parte de juros nominais e outra por juros incluídos na amortização ou refinanciamento. Pois, não há a devida transparência no cálculo relacionado aos Juros e Amortização e Refinanciamento, por conta disso eles são somados juntos no montante, sendo considerados gastos com a dívida pública. (FATTORELLI, 2016).

Ademais, segue outro dado que corrobora com as afirmativas da autora:

Figura 3 Dividômetro



Fonte: FATTORELLI, Maria Lúcia. **Os Números Da Dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília, 28 out. 2016. Disponível em: < <https://auditoriacidada.org.br/explicacao/>>. Acesso em: 28 abril 2019.

Com os dados acima apontados, verifica-se como a disposição orçamentária impacta nas finanças públicas, constata-se uma tendência crescente da dívida pública. De forma que, os números crescem gradativamente ano após ano. E neste caso, como a análise é na esfera federal, deduz-se através dos números os reflexos internos e externos da dívida orçamentária neste setor. Pois, ainda que a Auditoria Cidadã tenha traduzido os gastos públicos, em dados de pizza, a perspectiva a respeito da dívida é de que está seja ainda maior, do que os dados acima apresentados. Por falta de prestações claras e objetivas por parte dos órgãos competentes torna-se difícil mensurar a real situação das contas federais.

Em relação aos gastos públicos como efetua-los, Regis Fernandes de Oliveira, salienta:

Neste passo, assenta a discussão em como **efetuar os gastos públicos e como dar preferência a determinadas finalidades encampadas no ordenamento normativo**. Tomar providencias para que os direitos se realizem, para que as **satisfações sejam atendidas, para que as determinações constitucionais e legais saiam do papel e se transformem em utilidades aos governados é o que se rotula de políticas públicas**. Em última análise, cabe ao Executivo implementar os direitos formalmente previstos na Constituição. Cabe-lhe concretizar a previsão normativa, cumprindo o papel do Estado. Dar realidade aos preceitos

asseguradores dos direitos é, basicamente, a finalidade do ente político. Transformar em proveito social e individual os direitos traçados com essenciais à vida em sociedade. Dar educação, saúde, habitação, saneamento básico, transporte. Iluminação etc. é propiciar a todos o que se rotula de política pública (grifo nosso) (OLIVEIRA, 2013, p.326).

À medida que, se analisa as afirmações da obra acima e as contrapõe, com os dados aqui apresentados e com os conteúdos já evidenciados neste trabalho. Com o objetivo de averiguar se o Estado, no seu âmbito Federal, tem sido efetivo ao planejar o seu orçamento.

Nota-se, pelos dados dos gráficos acima elencados que, uma vez que o governo apresenta suas contas sem transparência, maculado de gastos e uma dívida federal, exorbitante, que cresce a cada ano. Faz com que, se constate que o planejamento financeiro não tem sido efetivo.

Desse modo, como ressalta o autor do texto, é o papel do Estado resguardar direitos sociais e fundamentais, a fim de que os gastos públicos sejam destinados as finalidades Constitucionais. Além do mais, cabe aos gestores da máquina pública gerir a coisa pública para o povo, posto que o país se situa em um Estado Democrático de Direito e democracia se faz para e a favor dos cidadãos. Sendo assim, a atuação do poder público, se pauta no Executivo, quando este, direciona suas ações orçamentárias com o objetivo de efetivar os direitos essenciais à sociedade, traduzidos em prestação de serviços públicos e políticas públicas. Ou seja, realiza assim, de fato, um planejamento financeiro. Podendo assim, com tais atitudes suprir as necessidades públicas.

O Estado Federal possui objetivos e finalidades que se valem de princípios para serem implementados. Assim, adverte Regis Fernandes de Oliveira:

[...] No Estado Federal, tripartem-se os objetivos e as finalidades. No entanto, há alguns valores que dizem respeito ao Estado Federal com um todo. É o caso da dignidade da pessoa humana, tida como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III). O princípio é preceito de significados. De menor carga valorativa não é um dos objetivos fundamentais do Brasil, qual seja, o de “construir uma sociedade, justa e solidária (inciso, I do art. 3º), bem como de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III do art. 3º)(OLIVEIRA, 2013, p.329).

Como descrito acima, há alguns valores que são estimados no Estado Federal sejam em maior ou menor grau de interferência. A questão é que o princípio da dignidade humana permeia todo ordenamento jurídico e delimita as condutas sociais, de modo geral. E por meio de objetivos fundamentais se concretiza princípios fundamentais. Assim, para Regis Fernandes de Oliveira: os objetivos fundamentais não são meros aconselhamentos, mas são princípios contidos na Constituição que traduzem objetivos nacionais, sendo eles impositivos e jurídicos, desse modo exigidos pela carta magna (OLIVEIRA, 2013).

Dessa maneira, o Estado ao garantir e construir uma sociedade mais justa e solidária, na qual empreende esforços para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir das desigualdades sociais. Cooperando cumprindo com os seus deveres quanto ente federativo, aplicando a Constituição. Logo, realiza seu papel com a gestão pública e conseqüentemente, desta forma, estará criando e efetuando políticas públicas que contribuirão positivamente para o desenvolvimento das finanças públicas.

Portanto, de acordo com os cálculos apresentados sobre a dívida pública federal, estes demonstram uma negligência, ineficiência, incompetência e falta de transparência na gestão das contas públicas.

Os direitos fundamentais e democráticos dependem do aspecto jurídico do financeiro para se concretizarem. Conforme essa afirmativa, Regis Fernandes de Oliveira, aduz:

A efetivação de direitos fundamentais e democráticos pressupõe a escolha dos instrumentos e a liberação de verbas para o atendimento e realização das políticas públicas. O atendimento dos interesses básicos da sociedade pressupõe a tomada de uma decisão política do gasto. Este é, essencialmente, uma deliberação política, isto é, fundada na conveniência e oportunidade do interesse público. Com os recursos são finitos, **a arte de bem administrar pressupõe a boa decisão na escolha.** (grifo nosso) (OLIVEIRA, 2013, p.329).

Segundo o autor, os direitos fundamentais e democráticos se efetivam com a disponibilidade do erário público. Pois, a partir dele é que as políticas públicas podem ser realizadas, somente, dessa forma os interesses básicos das sociedades são

atingidos. Elenca ainda que, que a disponibilidade de tais verbas depende de decisões políticas e de boas atitudes administrativas.

Sendo assim, cabe considerar as últimas informações a respeito da dívida federal. Dado que, está retrata um cenário de má gestão, de má administração em que revela tanto aspectos sobre o passado, o presente e o futuro. Visto que, se os valores da dívida, hoje, são elevados. Significa que houveram más escolhas no passado, que repercutiram na realidade da atividade financeira atual. Em outras palavras, quer dizer que o poder público, não se planejou financeiramente, não organizou suas finanças. Em razão disso, não poderá investir ou investiu de modo ineficiente em políticas públicas. E como os resultados negativos da dívida federal se mantém, demonstra que a má atitude do governo continua se reiterando, de modo a não haver planejamento financeiro. Com essas atitudes, conseqüentemente, se compromete realização de políticas públicas.

E o fato desse débito persistir e se elevar ao longo dos anos, reflete que as ações do governo não mudaram e que ele não pretende solucionar o problema. Assim, muito provavelmente o futuro do orçamento federal estará comprometido. Já que, em razão dos dados apresentados e de acordo com as circunstâncias. O governo não tem se planejado e sequer está preocupado em converter os maus resultados e superar os déficits das contas públicas. Desse modo, o desenvolvimento social, econômico e financeiro na esfera federal fica comprometido negativamente pelo gasto ineficiência dos seus gestores.

6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa considera que as finanças públicas estão imersas dentro de um contexto muito amplo, sendo assim reflete a sua interação com outros segmentos. De modo que, reconhece o trato entre as finanças, econômica, política e o contexto social. Pois, no Direito Financeiro essa influência acaba sendo relevante, uma vez que decisões financeiras são tomadas por meio de um viés político, econômico e social. Ressalta-se ainda, a importância dos princípios e direitos sociais resguardados pela Constituição e pelo Direito Financeiro, os quais balizam as ações dos administradores, gestores e legisladores. Com o intuito de efetivar a atividade financeira que por meio do orçamento gera o implemento de políticas públicas, e assim, contribui para o desenvolvimento econômico, social, financeiro e à concretização da justiça.

Ao compreender que a Constituição Federal elevou a princípios fundamentais o desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais. É possível verificar que, por conta disso, o legislador constituinte, vinculou coercitivamente as ações do Executivo. De modo que, ao planejar suas finanças, ele, deverá pautar suas diretrizes orçamentárias na essência Constitucional. Assim cabe, destacar a importância dessa conjuntura para que por meio do Direito Financeiro, se possa ter um desenvolvimento federal, mais justo e mais igualitário. Pois, a Constituição ao nortear o Direito Financeiro, possibilita que seu o objeto, a atividade financeira do Estado, se concretize através do planejamento orçamentário, comprometido com as a finalidades legais, assim sendo fiéis ao implemento de políticas públicas. No entanto, para que isso ocorra, a atuação governamental deve ser pautada nos princípios financeiros e constitucionais. A fim de que, se tenha de fato um desenvolvimento mais justo, igualitária e a favor do povo.

Como a análise financeira se delimitou ao âmbito federal, de acordo com os dados apresentados a respeito da atividade financeira federal, sob a perspectiva do seu orçamento e sua dívida. Percebeu-se o modo como o governo disponibiliza e contabiliza os dados orçamentários. Assim, dessa forma, tornou-se evidente, o porquê de números tão elevados, o motivo pelo qual o orçamento ultrapassou as metas previstas e a razão das dívidas federais só crescerem. O fator determinante de tudo

isso, foi e é a falta de transparência na contabilização e na disponibilidade dos dados a respeito dos gastos públicos. Logo, conclui-se que o governo na esfera federal não atende aos princípios financeiros e constitucionais, pois os ignoram. A confirmação de tais atos de descaso dos gestores públicos se comprova através dos péssimos resultados financeiros. Os quais, são formados por elevado débito que tende a aumentar, um orçamento que tende a extrapolar e informações prestadas pelas instituições competentes sem qualquer confiabilidade.

Portanto, o direito financeiro é sim uma ferramenta de desenvolvimento social, econômico, financeiro e capaz de concretizar a justiça, mas, desde que os administradores, gestores e legisladores cumpram com os seus deveres e responsabilidades legais. Os aspectos jurídicos e constitucionais do Direito Financeiro precisam fundamentar as ações daqueles que detêm o poder competência e poder. Pois, cabem, exclusivamente, a eles, o dever de impulsionar a atividade financeira e assim, conseqüentemente, beneficiar o maior número de pessoas, contribuindo para o desenvolvimento federal ou até mesmo o de todo o país.

7 REFERENCIAS

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira. O Planejamento Financeiro: Boa Governança e Desenvolvimento no Estado Contemporâneo. In: CONDI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury.(org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à ciência das finanças**. 14^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Os Números Da Dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida. Brasília, 28 out. 2016. Disponível em:< <https://auditoriacidada.org.br/explicacao/>>. Acesso em: 28 abril 2019.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. A mudança do paradigma orçamentário: do controle do estado para a implementação de políticas públicas. A função da receita pública no Estado Democrático e Social de Direito. In: CONDI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury.(org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 5. ed São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PISCITELLI, Thathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo; Método, 2012.

RIBEIRO, Maria de Fátima. Efetivação de Políticas Públicas: Uma Questão Orçamentária. In: CONDI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury.(org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SQUIZZATO, Ana Carolina. **Direito financeiro e econômico**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 19ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.