

Os fundamentos do orçamento público do Estado de Santa Catarina

The fundamentals of the public budget of the State of Santa Catarina

Fabio Pugliesi¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar as disposições relativas ao orçamento público no Estado de Santa Catarina, em vista do estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil. Isto, baseado em aspectos da democracia representativa, uma vez que o orçamento público é composto de leis votadas pelos representantes. Analisa também os fundamentos constitucionais e do processo legislativo na Constituição da República Federativa do Brasil, e faz alusão ao sistema de controle da execução orçamental, sem deixar de expor os aspectos do sistema federal da República Federativa do Brasil, marcar o estado social, econômico e histórico de Santa Catarina, bem como as razões distintivas do estabelecido no processo legislativo e no controle da execução orçamentária do Estado de Santa Catarina. Por meio da interpretação da Constituição do Estado de Santa Catarina, embora se deva considerar os fundamentos do orçamento público, da Constituição da República Federativa do Brasil, considera-se que estes devam ser entendidos caso a caso, com base na decisão do Supremo Tribunal Federal que autoriza diferenças no processo legislativo, bem como reconhecer outros recursos para controlar a execução do orçamento.

Palavras-chaves: *Constituição. Santa Catarina.*

¹ Especialista em Administração pela EAESP-FGV. Mestre em Direito pela USP. Doutor em Direito pela UFSC. Professor adjunto da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI. Autor do livro: Contribuinte e Administração Tributária na Globalização. : pugliesif@gmail.com

ABSTRACT

This article aims to analyze the provisions on the public budget in the State of Santa Catarina, in view of the provisions of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. This, based on aspects of representative democracy, since the public budget is composed of laws voted by the representatives. It analyzes the constitutional foundations and the legislative process in the Constitution of the Federative Republic of Brazil, and alluded to the control of budget execution system. Then, to expose aspects of the Federative Republic of Brazil's federal system, mark the social, economic and historical state of Santa Catarina, as well as the distinctive reasons set out in the legislative process and control of budget execution in the State of Santa Catarina. At the end, through the interpretation of the Constitution of the State of Santa Catarina, although it should consider the fundamentals of the public budget, the Constitution of the Federative Republic of Brazil, it is considered that these should be understood case by case basis the decision of the Supreme Court authorizing differences in the legislative process, as well as recognizing other resources to control the execution of the budget.

Keywords: *Constitution. State of Santa Catarina*

INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil deve ser um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

Este desiderato depende, também, da gestão e da aplicação dos recursos por meio do orçamento público e do controle de sua execução, daí o interesse de cooperar para o debate sobre este tema com base na Constituição do Estado de Santa Catarina – CSC.

Estabelece o artigo 1. da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB que esta é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

Em seguida, o artigo 18 da CRFB, impõe que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Como não poderia deixar de ser, a atividade financeira do Estado deve se subordinar à CRFB, sendo requisito para a concretização dos direitos

fundamentais. Ressalte-se, mesmo nos direitos em que se considera que o Estado deva se abster de uma atuação, como os de primeira geração, mesmo assim faz-se necessária a atuação do Estado e aplicação de recursos públicos (HOLMES, 2011).

Para tanto surge a disciplina do orçamento público que, por sua natureza, é documento cíclico e solene de atuação do Estado perante a sociedade, nela intervindo e dirigindo seus rumos, deixando de mero documento financeiro ou contábil para passar a ser o instrumento de ação do Estado (OLIVEIRA, 2011).

O artigo 165 da CRFB estabelece a existência de três leis orçamentárias: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a dos orçamentos anuais.

Preliminarmente, refere-se que se utiliza o termo fundamento, ao invés do termo princípio, uma vez que se atribui diferentes significados àquele, o que pode gerar dúvidas na leitura do presente trabalho (PUGLIESI, 2010).

Desta forma, analisar-se-ão os fundamentos do orçamento público na Constituição do Estado de Santa Catarina - CSC, comparando-os com o previsto na CRFB, bem como destacam-se as peculiares daquele em face deste.

Antes de tudo, cabe salientar que o Estado de Santa Catarina resulta de uma Província no período Imperial que tinha o mesmo nome, bem como é um dos primeiros Estados federados, tendo vivido as diversas etapas por que passou o Brasil durante a História da República. Trata-se, desta forma, de um modelo fundamental para estudar o tema do orçamento público do Estado federado em relação ao da União.

Assim, inicialmente, explanam-se os aspectos da democracia representativa, considerados relevantes na análise do orçamento público, destacando as peculiaridades da representação política e seus limites; uma vez que o orçamento público é veiculado por meio de leis votadas em assembleias de representantes.

Posteriormente, analisar-se-ão os processos legislativos do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais na CRFB.

Por fim, analisar-se-ão as disposições da CSC relativas aos processos legislativos do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais nela constantes, considerando, quando necessário, aspectos sociais, econômicos e históricos.

I ASPECTOS DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA DETERMINANTES NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Explanam-se a seguir os fundamentos e as ideias relativos à democracia representativa que servem de base para analisar a disciplina jurídica do orçamento público na CRFB e na CSC, seguidos das alusões às noções de direito de resistência e de partido.

A História constitucional brasileira parece ensinar que a práxis política, no tocante às questões fundamentais do Estado, tende ao predomínio do poder da força em detrimento das normas jurídicas (OLIVEIRA, 2011). Tal condição impulsiona o cidadão a criticar aspectos da democracia desconhecendo sua natureza e seus limites e formas possíveis que pode adotar uma república, segundo Aristóteles (ARISTÓTELES, 1998), cuja análise se abstrai ante os limites deste trabalho.

Sob esse aspecto, Hesse (1991) ensina que a formatação da Constituição de um país, muito embora resulte da conjunção de fatores históricos, políticos e sociais apregoa a vontade do povo, isto é, a presença da consciência pela ordem constitucional.

A constituição reflete as forças sociais e econômicas de um povo, na definição de Paulo Bonavides (BONAVIDES, 2006), formando um quadro humano que assumiu capacidade decisória.

Desta forma, uma Constituição só será definida em consonância com a realidade de seu povo e em função desta, preponderando em si mesma a manutenção de uma ordem jurídica superior de organização e promoção do progresso do Estado a que pertence (MORAES, 2004).

Dados os limites do presente trabalho, considera-se Estado uma instituição distinta da pessoa dos governantes que forma o poder político constituída, também, do povo e do território sobre o qual, por sua vez, fixa-se o grupo humano titular do referido poder originário (BONAVIDES, 2006).

Embora permaneça até hoje a herança do século de Péricles como parâmetro para as decisões em nome do povo (ARENDR, 1989), reconhece-se que, entre outros motivos, como a extensão do território, o homem moderno preocupa-se menos com os negócios públicos e dedica-se mais a outras esferas de interesse para prover as necessidades materiais de sua existência (BONAVIDES, 2006).

A experiência histórica demonstra a necessidade de se escolher os representantes que devem exercer o poder em nome do povo. No século XVII, John Locke concebe um “Poder” cuja competência corresponde às atualmente dadas ao Poder Legislativo e considera tal “Poder” tão importante que atribuiu o nome de “Poder da Sociedade”, devendo este agir segundo leis fixas e deliberando segundo a regra da maioria, não por decretos improvisados (LOCKE, 1994).

Encontram-se aí, portanto, as bases da divisão tripartite dos poderes explicitada por Montesquieu e aplicada pelos Estados Unidos da América a partir de 1776 que influenciaram a República. Em seu livro, *O Espírito das Leis*, Montesquieu chama a atenção sobre as três forças que, em consequência de resultarem de fontes diferentes, garantem a liberdade (MONTESQUIEU, 1979).

Limitando a referência aos precursores do debate sobre a representação política, Rousseau critica o regime representativo, inspirando até hoje a retórica dos negadores da democracia representativa (ROUSSSEAU, 1966). Este autor, considerando que Montesquieu baseia-se na experiência inglesa para desenvolver sua proposta, assevera que o povo inglês pensa ser livre e engana-se, pois só exerce sua liberdade durante as eleições dos membros do parlamento e, posteriormente, faz-se escravo dos eleitos.

Ocorre, porém, que Locke já havia identificado a possibilidade de desvios na representação ao reconhecer o direito de resistência, admitindo até uma recusa de obediência às determinações que não correspondam ao direito natural dos indivíduos sem que isso comprometa a ordem jurídica como um todo (BOBBIO, 1998).

Assim, pode-se afirmar que o processo de aperfeiçoamento da representação política deve ser constante e sua crítica identifica-se até aqueles que desenvolvem tal concepção, o que torna o tema sempre recorrente para aqueles que estudam, por exemplo, os diferentes aspectos do Poder Legislativo.

Bonavides nota os seguintes aspectos do mandato de representação política: a) generalidade – o representante representa a nação e seu conjunto, desta forma não representa população, eleitorado ou o partido político; b) liberdade – o representante exerce o mandato com inteira autonomia da vontade, não podendo ficar coagido a qualquer pressão externa, assim o Parlamento não é um conjunto de advogados de interesses que se contra-

põem a outros advogados de interesses; c) irrevogabilidade – os eleitores não podem destituir os representantes, se o contrário pudesse acontecer, tornar-se-ia inócua a possibilidade do representante se manifestar e deliberar livremente, todavia existem institutos de origem anglo-saxônica como o *recall* por meio do qual se revogam o mandato do representante que se desvia de suas funções; d) independência – os atos do mandatário no corpo legislativo encontram-se a salvo de qualquer ratificação, presumindo-se que a vontade representativa seja a vontade popular (BONAVIDES, 2006).

Relativamente a partido político, Bonavides (2006) o define como uma organização de pessoas que inspiradas por ideias e movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais e nele conservar-se para a realização dos fins propugnados.

Segundo Dallari (2000), relativamente à organização interna, os partidos podem ser classificados como: partidos de quadros – mais preocupados com a qualidade de seus membros do que com a quantidade deles, não buscam reunir o maior número de integrantes, preferindo atrair figuras consideradas mais notáveis; partidos de massas – buscam o maior número de adeptos, sem qualquer espécie de discriminação.

Relativamente ao sistema partidário eleito na República Federativa do Brasil e da representação no Congresso Nacional e no Poder Legislativo, abstraem-se as explanações ante os limites do presente trabalho.

Certo, porém, que a experiência democrática prevê mecanismos da democracia semidireta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, previstos no artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, cujas explanações igualmente se abstraem para os fins do presente trabalho.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Analisar-se-ão os fundamentos do orçamento público constantes na CRFB, bem como se descrevem os processos legislativos, a composição do Congresso Nacional, realçando a participação do Estado de Santa Catarina, e o controle da execução orçamentária.

Deve ser salientado, inicialmente, que as Unidades federativas para bem desempenhar suas competências, as quais variam de um Estado fede-

ral para outro, devem dispor de recursos, assim devem ser tidos em conta os seguintes princípios na distribuição destes (CONTI, 2001):

a) princípio do benefício – os serviços públicos devem ser distribuídos entre a União, os Estados e os Municípios conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional ou em parte dele, quando efetuados pelo Estado ou o Município;

b) princípio da compensação fiscal – criação de formas para atenuação dos desajustes resultantes das circunstâncias peculiares a determinados tipos de serviços visto que, por exemplo, um município pode estar situado em uma área de preservação florestal e ficar sujeito a uma série de limitações que o impeça de ver instaladas em seu território atividades de indústria e comércio impedindo, conseqüentemente, de arrecadar os impostos necessários para o exercício das atividades que lhe competem;

c) princípio da distribuição centralizada – as medidas distributivas devem ser atribuídas ao governo central.

O Poder Legislativo destaca-se na disciplina das receitas e gastos públicos ao deliberar sobre as leis orçamentária, de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual de iniciativa do Poder Executivo (artigo 165), bem como a Constituição atribui-lhe a Fiscalização Financeira e orçamentária, auxiliado pelo Tribunal de Contas (artigos 70 e 71).

Daí a relevância da descrição de sua composição para este estudo e que influencia o papel do Estado federado no orçamento público na República Federativa do Brasil. Além do número de três senadores no Senado Federal (art. 46, parágrafo 1.), a regra da CRFB disciplinadora da composição da Câmara dos Deputados relativamente ao sistema federativo número total de deputados federais deve ser fixado proporcionalmente à população, não devendo nenhum Estado federal e o Distrito Federal ter menos de oito ou mais de 70 deputados (artigo 45, parágrafo 1º), o que influencia no papel de cada Estado federal. Em vista do disposto, o Estado de Santa Catarina dispõe de 3 (três) senadores e 16 (dezesseis) deputados federais em exercício, correspondendo a 3% do Congresso Nacional (BRASIL, 2013), uma vez que a representação no Senado Federal e da Câmara dos Deputados votam em conjunto, relativamente às leis que compõem o orçamento público (artigo 48, inciso II).

Constituem fundamentos orçamentários, observado, repita-se, que a utilização desta terminologia deriva dos diferentes significados do termo

princípio no ordenamento jurídico e na doutrina, como preliminarmente aludido (PUGLIESI, 2010).

O fundamento da legalidade nos orçamentos, a par de permitir sua identificação em outros artigos da CRFB, verifica-se nos dispositivos que vedam o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, constantes nos incisos I e II, respectivamente, do artigo 166 da CRFB.

O fundamento da universalidade significa que todas as receitas e despesas devem estar previstas na lei orçamentária anual. Observado que, na lei orçamentária anual, orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, parágrafo 5. da CRFB). Relacionado a este se encontra o fundamento da unidade que estabelece que a peça orçamentária deve ser uma só contendo todos os gastos e receitas (OLIVEIRA, 2011).

O fundamento da exclusividade determina que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, alerte-se que tal texto não pode, por exemplo instituir tributo. Todavia autoriza a operação para antecipação de receita que consiste na obtenção de recursos por meio de financiamentos no sistema bancário, em geral no início do ano, até o ingresso do dinheiro previsto na lei orçamentária anual; bem como o crédito suplementar, dentro do limite previsto na própria lei orçamentária, que permite um gasto maior do que o fixado na dotação orçamentária (OLIVEIRA, 2011).

Como adverte Baleeiro (1981), nenhuma autoridade pode ordenar ou efetuar despesa sem autorização do Poder Legislativo, salvo as prerrogativas destacadas acima, exceder os limites desta e utilizar em fins diferentes os créditos vinculados para aplicações específicas, sendo irrelevantes as alegações de urgência e indispensabilidade, ressalvada, dentro do regime da atual Constituição da República Federativa do Brasil, as despesas de-

correntes de guerra, comoção interna ou calamidade pública em que se admite a medida provisória (artigo 167, parágrafo 3.).

O fundamento orçamentário da programação, também denominado princípio do planejamento, revela que o orçamento público deve ser um instrumento de gestão, apresentando programaticamente o plano de ação do governo para o período que ele se refere, integrando, de modo harmônico, as previsões da lei orçamentária, da lei do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (ABRAHAM, 2010). Desta forma dispõe sobre as diretrizes, metas e prioridades da Administração Pública deixando, o conteúdo nelas constante, de ser políticas de um governo para serem políticas do Estado.

O fundamento do equilíbrio orçamentário propugna que o total das despesas para um determinado período financeiro não seja superior ao montante das receitas previstas para esse mesmo período. Tal fundamento da CRFB resta expresso no artigo 4., inciso I, alínea “a” da lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, que aborda o equilíbrio orçamentário ao propugnar que a lei de diretrizes orçamentárias deve dispor, entre outras matérias, sobre o equilíbrio entre despesas e receitas.

Muitos são fundamentos, segundo a terminologia adotada no presente trabalho, e dados os limites deste trabalho não podem ser expostos com a minúcia que merecem, assim limitamo-nos a elencá-los, segundo na forma sintética e precisa apresentada por Carvalho (2011, p. 81-109):

(a) clareza (a linguagem contida no orçamento deve ser clara e inteligível, a acessível a todos que o utilizam); (b) publicidade ou transparência (ao orçamento deve ser dada ampla divulgação, inclusive para garantir a participação popular); (c) exatidão (na elaboração da proposta orçamentária, o levantamento dos dados e recursos envolvidos deve ser exato e real, sem superdimensionamentos); (d) discriminação ou especialização (tanto as despesas quanto as receitas contidas no orçamento devem vir discriminadas, de forma a se permitir observar as fontes de recursos, bem como sua aplicação); (e) programação (o orçamento deve configurar o planejamento, as metas e a programação do governante); (f) sinceridade (o orçamento deve corresponder a uma análise correta da situação, bem como espelhar a realidade estudada).

Por certo que, na experiência brasileira, muitas vezes as despesas incorridas em um exercício não são pagas nestes constituindo, segundo a contabilidade pública, uma receita no exercício seguinte, comprometendo

o controle que se busca por meio das leis aludidas todavia, por envolver uma abordagem transdisciplinar mais profunda, deixa-se seu exame para um futuro trabalho.

Relativamente ao processo legislativo no orçamento público, destaca-se.

A proposta da lei orçamentária anual, enviada pelo Presidente da República, deve ser precedida da promulgação da lei de diretrizes orçamentárias que, compreendendo as metas e as prioridades da administração pública federal, orientará a elaboração daquela, bem como preverá as despesas de capital no exercício subsequente, disporá sobre alterações na legislação tributária, a fim de propiciar a receita que atenda à despesa estimada, e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (artigo 165, parágrafo 2º).

O plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as referentes aos programas de duração continuada (artigo 165, parágrafo 2º).

A Constituição disciplina a competência de uma Comissão Mista de deputados e senadores que tem por finalidade, sem prejuízo das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, examinar e dar parecer sobre os projetos das leis orçamentária, de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, bem receber emendas dos parlamentares aos projetos de lei referidos (artigo 166). Cabe, também, ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (artigo 70).

Relativamente ao controle da execução orçamentária destaca-se. O Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas deve exercer o controle externo (artigo 70 a 73) e deve haver um controle interno no âmbito de cada um dos três Poderes (artigo 74).

O controle interno é o que cada um dos Poderes desempenha dentro da autotutela da legalidade e da eficácia da gestão financeira destacando, para os fins do presente trabalho, ressaltar que o controle interno deve apoiar o externo no exercício de sua missão constitucional (artigo 74, inciso IV).

Embora vinculado ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas assemelha-se aos tribunais judiciais, relativamente às garantias de sua independência, assim, por exemplo, elege seu presidente e membros de sua direção, organiza os seus serviços de apoio, propõe diretamente ao Legislativo a criação ou extinção de cargos e elabora o regimento interno (artigo 73 a 96).

Feitas as considerações sobre os fundamentos orçamentários e o processo legislativo na CRFB, faz-se o exame da situação em Santa Catarina.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Analisa-se a seguir os aspectos sociais, econômicos e históricos do Estado de Santa Catarina, alude-se ao sistema federativo da CRFB, assim como se analisam os fundamentos do orçamento público constantes na CSC e o controle da execução orçamentária.

Destaque-se, inicialmente, que o artigo 25 e seu parágrafo 1. da CRFB, fiel ao fundamento da Federação de nossa História da República, estabelece que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição, sendo reservadas a estes as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Relativamente às características do Estado de Santa Catarina, assinala-se.

No século XVII, as capitâneas hereditárias localizadas no sul do Brasil Colônia tinham a função de definir o território e protegê-lo da invasão espanhola. Em meados deste século são fundadas as vilas no atual litoral catarinense. No norte do atual território do Estado surgiu São Francisco (1658), no centro, Nossa Senhora do Desterro, atual Florianópolis (1681) e no sul, Santo Antônio dos Anjos da Laguna (1682). No planalto, em 1738, abre-se o caminho das tropas que ligava Sacramento, Laguna, Lages, Curitiba e Sorocaba. Por ocasião da chegada da Família Real em 1808, vieram imigrantes europeus que se instalaram no atual território catarinense, mas esta tentativa de colonização fracassou (GOULARTI FILHO, 2002, p. 59).

A história política de Santa Catarina confunde-se com a brasileira, a Câmara da Vila de Desterro, em 12 de outubro de 1822, aprovou uma “ata da aclamação” por meio da qual declarou aceitar a Independência, tendo sido instalada a 1ª Legislatura da Assembleia da Província de Santa Catarina em 1835, durante a vigência da Constituição do Império de 1824 (PIAZZA, 1994).

Em 1850, novos imigrantes vieram para a Província, ocupando terras ao norte e no Vale do Itajaí, onde fundaram as colônias de Blumenau (1850), Dona Francisca (atual Joinville, em 1851) e Itajahy-Brusque (atual Brusque, em 1869) e, posteriormente, em 1875, no sul da Província, definem-se nesta época as condições para a indústria tradicional (GOULARTI FILHO, 2002).

Ainda que não tenha se desenvolvido em Santa Catarina uma economia baseada em escravos, verifica-se a presença dos afro-brasileiros na região de Florianópolis, formando os chamados territórios negros (CARDOSO; MORTARI, 2004).

Por sua vez, o Oeste da Província foi definitivamente demarcado, em 1895, depois do conflito diplomático com a Argentina, conhecido como a questão do Palmas (GOULARTI FILHO, 2002).

A primeira Constituição 1ª Constituição do Estado em 1891. Assim, sob a égide republicana, a CSC organizou o Estado de Santa Catarina com base na estruturação dos três poderes, a qual foi encerrada com a instalação do denominado Tribunal de Justiça do Estado (CABRAL, 1987).

Todavia, em novembro daquele ano, o Presidente da República, por incompatibilidade política com o Congresso Nacional, tentou dissolver o Legislativo Federal, mas a falta de apoio político provocou sua renúncia e na instalação do Governo do Marechal Floriano Peixoto. Este Presidente dissolveu a constituinte do Estado de Santa Catarina e nomeou o Interventor Federal de Santa Catarina, inaugurando um conturbado período histórico no qual restou promulgada a 2ª Constituição do Estado (CABRAL, 1974).

O momento político que se seguiu no Estado foi reflexo do período revolucionário que o país vivenciava com a Revolta da Armada de 1893. Esta movimentou um sentimento federalista por todo o território nacional, inclusive fundando partidos políticos em defesa da ordem federal preconizada pela CFRB, porém não atendida pelo Presidente que, aproveitando-se da renúncia de seu antecessor, tentou permanecer no governo impondo uma organização centralizada (CABRAL, 1974).

Passados estes acontecimentos, em 1894 foi eleito para Governador do Estado Hercílio Pedro da Luz que, além de ter alterado o nome da capital de Desterro para Florianópolis, promulgou, no ano seguinte, a 3ª CSC (CABRAL, 1974).

Durante o século que se seguiu, Santa Catarina testemunhou a articulação de dois setores expostos aos investimentos públicos: a educação e a viação (CABRAL, 1974).

Com a revolução de 1930, o Poder Legislativo de SC permaneceu fechado por cerca de cinco anos, quando a 25 de agosto de 1935 foi promulgada nova CSC.

A Constituição, promulgada em 1935, vigorou somente até 1937, momento da instalação do Estado Novo na administração federal, tendo neste sido outorgada uma Constituição que nunca vigorou em virtude de um estado de sítio que vigorou em todo o Brasil. A situação política do país, neste período, passou a ser na prática uma República Unitária governada por decretos-leis e com suas unidades nomeadas por agentes do governo central, durou até 1945 (CABRAL, 1974).

Com o fim do Estado Novo, Santa Catarina recebeu uma nova Constituição em 23 de julho de 1946, mas que, igualmente teve pouco período de vigência em virtude dos contratempos políticos testemunhados pelo povo brasileiro, influenciados pela política internacional do período da Guerra Fria.

Na década de 1950, o Estado experimenta grande avanço na infraestrutura. Na década de 1960, os catarinenses testemunharam grande avanço no setor educacional, o número de professores do Estado atingiu o número de 13.866 (treze mil, oitocentos e sessenta e seis). Verificase neste período a criação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); da Faculdade de Educação, em 1964; da Faculdade de Engenharia de Operações, em Joinville, e da Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG), estas integradas à Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Surgem também as hoje Universidades comunitárias, criação original do Estado para a disseminação do ensino superior. Merece menção, inclusive, as 97 escolas secundárias que contavam com aproximadamente 25 mil alunos, em 1965. Em 1970, foi a vez das Faculdades de Agronomia e Veterinária, em Lages, e da Escola Superior de Educação Física, em Florianópolis (CABRAL, 1987).

Feitas estas referências de caráter histórico, apresentam-se os fundamentos do sistema federativo.

No Estado Federativo deparam-se vários Estados-membros que se associam a uma integração harmônica, sem soberania no contexto internacional e, do ponto de vista da soberania interna, encontram-se sujeitos a um poder único que é o poder federal e têm as competências que lhe atribuem a Constituição para se auto-organizar.

Por sua vez, na Confederação, embora tenha gradações diversas na experiência política, inexistente uma legislação comum e criam-se direitos e obrigações para os cidadãos dos diferentes Estados (BONAVIDES, 2006).

Contrapõe-se o juízo de Federação a de Estado Unitário, uma vez que neste se verificam centralizações de caráter político, administrativo e territorial, comportando uma unidade do sistema jurídico sem a coexistência de outros ordenamentos jurídicos, diferentemente do que ocorre no Estado Federal (BONAVIDES, 2006).

Dentre os fundamentos previstos na CRFB que devem ser resguardados pelos Estados estão aqueles que preconizam os seguintes, sob pena de intervenção federal: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública direta e indireta (neste caso o Poder Legislativo tem papel de relevo); aplicação do mínimo exigido da receita, resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, inciso VII). Além desses, prevê a forma federativa de Estado e a separação de poderes (artigo 60, parágrafo IV, incisos I e III).

Quanto ao número de deputados na Assembleia Legislativa deve corresponder ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze (artigo 27 “caput”). Em virtude disto a Assembleia Legislativa é composta de quarenta deputados, pois o Estado elege dezesseis deputados federais.

Quanto ao Tribunal de Contas a CFRB determina que o Tribunal de Contas dos Estados devem ser integrados por sete conselheiros, devendo ser aplicadas as normas que disciplinam o Tribunal de Contas da União e as prerrogativas de seus ministros (artigo 75).

Desta forma, o enfrentamento da questão sobre as normas e os princípios da CFRB que os Estados devem observar, relativamente à organização, funcionamento e competências do Poder Legislativo encontra-se muito centralizado na CFRB.

Este aspecto foi realçado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 216-3 pelo Supremo Tribunal Federal e, como ressaltado pelo Ministro Paulo Brossard em seu voto, a matéria dos princípios que devem ser cumpridos pelos Estados é complexa e deve ser vista caso a caso (BRASIL, 1993).

Em vista disso examina-se o contexto do Estado de Santa Catarina. Em virtude das inúmeras disposições da CFRB que são reproduzidas na CSC,

já destacadas e as referidas por ocasião dos fundamentos do orçamento público constante na CRFB que se aplicam na interpretação da CSC, dar-se-á atenção aos aspectos desta que configurem uma especificidade em relação àquela.

Ao se analisar os aspectos sociais, econômicos e políticos do Estado de Santa Catarina, constatou-se a atenção dispensada à educação por Santa Catarina, pois recebe maior atenção na CSC em relação à CRFB ao se prever garantias específicas ao magistério público como e atualização permanentes com afastamento das atividades sem perda de remuneração, nos termos da lei; progressão funcional na carreira, baseada na titulação; cômputo, para todos os efeitos legais, incluída a concessão de adicional e licença-prêmio, do tempo de serviço prestado a instituição educacional privada incorporada pelo Poder Público (artigo 28 da CSC).

Como referido, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não constitui princípio a ser observado pelo Estado o processo legislativo previsto na Constituição Federal, assim pode este organizá-lo a fim de melhor adaptá-lo ao interesse regional.

A participação popular na atividade das comissões, entre elas a comissão técnica permanente de orçamento, é maior no Estado de Santa Catarina do que na União, estes dispositivos são bastante significativos:

a) as comissões tem a competência de realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, bem como em diferentes regiões do Estado com o objetivo de aprimorar a elaboração das leis (artigo 47, parágrafo 2º, incisos II e III da CSC);

b) na tramitação dos projetos de lei orçamentária, quando da realização das audiências públicas regionais, promovidas pela Assembleia Legislativa em diferentes Municípios do Estado, os Poderes Executivo e Judiciário devem participar com o objetivo de prestar informações e recolher dados para suas ações (artigo 120, parágrafo 7º da CSC).

c) para elaboração das emendas ao projeto de lei orçamentária, a Assembleia Legislativa, por intermédio de comissão destinada a participação no processo legislativo desta lei, deve considerar as audiências públicas promovidas pelos Municípios entre os dias 1 de abril a 30 de junho (artigo 120, parágrafo 5º da CSC).

Relativamente à composição do Tribunal de Contas a CSC vincula a escolha dos três conselheiros indicados pelo Governador, devendo recair,

com a aprovação da Assembléia Legislativa, sobre alternadamente dentre auditores do tribunal de contas e membro do Ministério Público atuante no Tribunal de Contas (artigo 61, parágrafo 2º). Por seu turno, a Assembleia Legislativa escolhe quatro conselheiros. Observe-se que cabe ao Tribunal de Contas do Estado o controle externo dos Municípios (artigo 113, parágrafo 1º da CSC).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto, este trabalho teve por objetivo descrever e analisar os fundamentos do orçamento público na Constituição do Estado de Santa Catarina. Inicialmente, declarou-se ter escolhido o termo fundamento, em razão dos diferentes significados que se tem atribuído ao termo princípio.

Analisou-se a democracia representativa, descreveram-se as noções de direito de resistência, partido político e representação parlamentar, assim como se efetua a distribuição da representação no Congresso Nacional relacionada ao Estado Federado, tendo-se constatado que a representação do Estado de Santa Catarina corresponde a 3% (três por cento) dos representantes que votam as leis relativas ao orçamento público.

Em seguida, analisaram-se os fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, bem como o processo legislativo contido nesta para a promulgação da lei orçamentária anual, da diretrizes orçamentárias e do plano plurianual. Descreveram-se os sistema de controle interno e externo da execução do orçamento público e a estrutura e composição do Tribunal de Contas da União.

Analisaram-se, por fim, os aspectos sociais, os econômicos e históricos do Estado de Santa Catarina, aludiu também ao sistema federativo da CRFB, assim como se analisaram os fundamentos do orçamento público e o controle da execução orçamentária constantes na Constituição do Estado de Santa Catarina – CSC.

Como estudado, a CSC deve adotar os fundamentos do orçamento público da CRFB, em razão do federalismo adotado na República Federativa do Brasil porém, em razão dos direitos fundamentais privilegiados História de Santa Catarina como o da EDUCAÇÃO, pode-se afirmar que um dos fundamentos do orçamento público decorrentes da CSC é o da educação.

Ademais, ante a decisão do Supremo Tribunal Federal ter entendido que o processo legislativo da lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual dos Estados Federados pode ter características diferentes em relação ao da CRFB, conclui-se que o adotado pelo Estado de Santa Catarina privilegia mais a participação popular que o relativo à União, constante na CRFB. Ademais se verifica uma maior desconcentração na nomeação dos conselheiros do Tribunal de Contas do Estado.

Por último, porém não menos importante, sugere-se que o tema seja mais estudado para lançar novas luzes sobre o orçamento público em particular no Estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ARENDETT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 216-3**. Requerente: Governador do Estado da Paraíba, Requerida: Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator Min. Célio Borja, STF, p. 67-105, 07 maio 1993.
- _____. Câmara dos deputados. **Pesquisa deputados**. Disponível em: <deputados em exercício>. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Dep_Lista.asp?Legislatura=54&Partido=QQ&SX=QQ&Todos=None&UF=QQ&condic=QQ&forma=lista&nome=&ordem=nome&origem=>. Acesso em: 19 mai.2013.
- CABRAL, Oswaldo Rodrigues. **História de Santa Catarina**. 3. ed. Florianópolis: Lunardelli, 1987.
- _____. **Breve notícia sobre o Poder Legislativo de Santa Catarina: suas legislaturas e legisladores (1835 a 1974)**. Florianópolis: Lunardelli, 1974.
- CARVALHO, José Augusto Moreira de. **O Orçamento a partir de seus princípios**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 81-109.

- CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2000.
- GOULARTI FILHO, Alcides. **Formação econômica de Santa Catarina**. Florianópolis: Cidade Futura, 2002.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- HOLMES, Stephen. **El costo de los derechos**: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiún Editores, 2011.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MONTESQUIEU. **L'Esprit des Lois**. Paris: Garnier-Flamarion, 1979.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- PIAZZA, Walter F. **O poder legislativo catarinense de suas raízes aos nossos dias (1834/1994)**. Florianópolis: Alesc, 1994.
- PUGLIESI, Fabio. **Contribuinte e Administração Tributária na Globalização**. Curitiba: Juruá, 2010.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Le Contrat Social**. Chronologie et introduction par Pierre Burgelin, agrégé de l'Université. Paris, Garnier-Flamarion, 1966.

