



R13-14-36

ESTEVÃO HORVATH

O ORÇAMENTO NO SÉCULO XXI: TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS

Tese apresentada ao concurso de Professor Titular –
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Área de Direito Financeiro

DEDALUS - Acervo - FD



20400224433

São Paulo
2014

BIBLIOTECA
CENTRAL

R2279

13/10/2014

Capítulo 1

ALGO SOBRE O ESTADO

SUMÁRIO: 1.1 Introdução – 1.2 Origem – 1.3 Evolução histórica do Estado: 1.3.1 Idade Antiga; 1.3.2 Idade Média; 1.3.3 Idade Moderna.

1.1 Introdução

Tendo em vista que entendemos que orçamento – assim como as finanças públicas – é um instituto intrinsecamente ligado ao Estado, que ele será pensado de acordo com o modelo de Estado, é imperioso passar, ainda que a voos de pássaro, pela evolução desse ente criado pelo povo e que o acompanha permanentemente (pelo menos até os dias de hoje).

Os fins da atividade financeira variam de acordo com o papel desempenhado pelo Estado no seio da sociedade. Em longa evolução, marcada por avanços e retrocessos, é possível verificar, mormente após o surgimento da figura do Estado tal qual conhecida nos dias atuais, fruto do período denominado Estado Moderno, diversificados perfis em sua atuação. De mero observador dos eventos sociais, em atitude predominantemente abstencionista, no Estado Liberal, a uma atuação ativa, bastante intervencionista, no Estado Social, com certo recuo no final do século passado, certo é que, por ser um ente em permanente construção, a depender dos valores pregados em dado período, está longe o final de sua história.

A variabilidade de sua atuação, a depender de seu perfil, foi corretamente sintetizada por Fonrouge, quando diz:

[...] si éste debe ser un mero espectador de los problemas que se plantean en materia económica y social, la actividad financiera necesariamente adoptará carácter *pasivo y estático*; por el contrario, si se establece que debe actuar positivamente en ellos con el fin predeterminado de encauzarlos en determinado sentido, entonces aquella actividad adoptará una modalidad *activa y dinámica*.³⁸

A cada tipo de Estado correspondem características bem definidas, com nítidos reflexos em matéria financeira, tendo em vista, sobretudo, sua característica instrumental (atividade-meio). As necessidades públicas, tema fulcral do Direito Financeiro, são mais alargadas quando o perfil do Estado exige sua atuação positiva, de modo a agigantar sua estrutura e métodos interventivos, por meio das finanças estatais. Quando diminutas, por outro lado, o instrumental financeiro sofre considerável abrandamento, tornando desnecessário todo aquele instrumental.

Para compreender, assim, sua missão, da qual resultará aquela maior ou menor atuação em matéria financeira, necessário que se lancem os olhos para sua origem, evolução, elementos estruturadores e sua atual concepção.

Deve-se advertir, de início, que a tarefa se reveste de certa complexidade, pois, há muito já advertia Hans Kelsen,

[...] compréndese que no puede haber teoría alguna del Estado, sea cual fuere el punto de vista con arreglo al cual se la desenvuelva, cuyos resultados afecten al Estado en cuanto tal, ni puedan considerarse totalmente satisfactorios. Es forzoso que hayan de quedar intactos algunos de los muchos Estados o, mejor, alguno de los muchos objetos considerados como Estado que cada autor tiene presente. Y como quiera la multiplicidad de sentidos de la palabra Estado es casi ilimitada, hay que considerar también totalmente estéril emprender la lucha por tal concepto, con la finalidad de mostrar cuál se ala

³⁸ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, p. 16.

significación justa, única admisible entre las muchas indicadas, y que fácilmente podrían aumentarse.³⁹

De tal conclusão não destoa Dalmo Dallari quando afirma que

[...] encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias é absolutamente impossível, pois sendo o Estado um ente complexo, que pode ser abordado sob diversos pontos de vista e, além disso, sendo extremamente variável quanto à forma por sua própria natureza, haverá tantos pontos de partida quantos forem os ângulos de preferência dos observadores.⁴⁰

Verificaremos a seguir a evolução desse ente complexo, ainda que em linhas gerais, como forma de melhor compreender seu atual estágio de evolução, valendo repisar que diversas são as possibilidades de sua análise, optando-se, aqui, pelo estudo dos elementos que consideramos de maior utilidade para o desenvolver deste trabalho.

1.2 Origem

O termo “Estado”, na acepção ora utilizada, ligada à sociedade política dotada de situação estável de convivência, tem sua origem na conhecida obra de Maquiavel, *O Príncipe*, datada de 1513.⁴¹ Não obstante, conforme clássica doutrina a respeito do tema, sua origem precede e muito àquele cognome, sendo comum a afirmação de que ainda no período do Estado Antigo já havia um esboço de algumas características elementares do Estado.

Não é difícil de aceitar esta conjectura, pois o elemento associativo é um traço marcante do ser humano, trazendo-lhe inúmeros benefícios, apresentando vantagens em relação ao

³⁹ Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, p. 6.

⁴⁰ Dalmo Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 119.

⁴¹ Paulo Bonavides, *Ciência política*, p. 66.

isolacionismo, que, desde tempos idos, tem sido visto como um comportamento incomum, apartado da essência mesma humana.⁴²

Em linhas singelas, na tarefa de definir o elemento volitivo que dá formação à sociedade, duas correntes principais disputam espaço, quais sejam: a) os contratualistas, que defendem que a vida em sociedade se estabelece de um ato puramente racional; e b) os naturalistas, que entende a sociedade como o produto de um simples impulso associativo natural e da cooperação da vontade humana, predominando, hodiernamente, a aceitação de que a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humana.⁴³

Na origem dos Estados, por sua vez, há aqueles que apregoam que tanto Estado como sociedade sempre coexistiram, pois, desde que o homem vive sobre a Terra, acha-se integrado em uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento do grupo; outros que admitem que a sociedade precedeu o Estado durante certo período e, por razões diversas, este último foi constituído para atender às necessidades ou às conveniências do grupo; e há, ainda, os que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas, o que, em rigor, somente veio a ocorrer no século XVII.⁴⁴

A origem do Estado, contudo, é problema dos mais difíceis, porquanto, segundo escólio doutrinário de Sahid Maluf,

⁴² Conforme discorre Dallari (*Elementos de teoria geral do Estado*, p. 22), citando Aristóteles, "só os indivíduos de natureza vil ou superior procuram viver isolados"; tratando, também, como exceção, tem-se Santo Tomás de Aquino.

⁴³ Dalmo Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 30.

⁴⁴ Idem, p. 60.

[...] a ciência não dispõe de elementos seguros para reconstituir a história e os meios de vida das primeiras associações humanas. Basta ter em vista que o homem apareceu na face da terra há cem mil anos, pelo menos, enquanto os mais antigos elementos históricos de que dispomos remontam apenas a seis mil anos.⁴⁵

A importância de estudar o tema vem bem apontada com Jorge Miranda, ao sustentar ser

[...] possível (e necessário) tomar cada fase, forma histórica ou manifestação do Estado com os seus elementos específicos definidores (que acrescem aos elementos definidores do Estado em geral), em confronto com as outras fases, formas ou manifestações do Estado, para se chegar ao conceito de tipo de Estado.⁴⁶

A evolução do Estado aqui empreendida segue a clássica formulação cunhada por Jellinek, tomando por base os tipos de Estado, relacionando-os com o Estado atual, é dizer: Estado oriental, grego, romano, medieval e moderno. Anote-se, ainda com apoio nas lições de Jorge Miranda, que

[...] quer como ideia ou concepção jurídica ou política quer como sistema institucional, o Estado não se cristaliza nunca numa fórmula acabada; está em contínua mutação, através de várias fases de desenvolvimento progressivo (às vezes regressivo); os fins que se propõe impelem-no para novos modos de estruturação e eles próprios vão-se modificando e, o mais das vezes, ampliando.⁴⁷

A formulação referida, ainda que não esteja imune a críticas, tem o mérito de separar, em tipos específicos, que guardem peculiaridades próprias, de modo a permitir sua delimitação, os diversos modelos de Estado surgidos ao longo da história. Não

⁴⁵ Sahid Maluf, *Teoria geral do Estado*, p. 69.

⁴⁶ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 50.

⁴⁷ Idem, p. 49.

obstante, vale registrar que o Estado, tal qual conhecido hoje, com seus elementos integradores, que abaixo serão enumerados, é fruto de época muito mais recente, da denominada Idade Moderna. Tal conclusão não dispensa, contudo, a análise, em linhas gerais, de sua evolução até mesmo para que seja possível compreender melhor suas características.

1.3 Evolução histórica do Estado

1.3.1 Idade Antiga

Conforme pontuamos no início do presente tópico, desde o Estado Antigo já se mostra possível observar a existência de alguns elementos caracterizadores da estrutura do Estado.

Compreende-se como Idade Antiga o período que vem desde 3000 a.C. até o século V da era cristã, quando o império romano desmoronou ante a invasão dos bárbaros, o que dá início à Idade Média.

Típica deste Estado é a concentração de poderes nas mãos do Rei, com fundamento na teocracia. Ensina Jorge Miranda⁴⁸ que essa fase, a que se chama de Estado Oriental, possui as seguintes características:

Como traços mais marcantes do Estado do Médio Oriente apontem-se: Teocracia, ou seja, poder político reconduzido ao poder religioso; forma monárquica (combinada com a teocracia, porquanto o monarca é adorado como um deus); ordem desigualitária, hierárquica e hierática da sociedade; reduzidas garantias jurídicas dos indivíduos (o que, todavia, não significa necessariamente que eles ou que todos eles sejam degradados a meros objetos sem quaisquer direitos); larga extensão territorial e aspiração a constituir um império universal.

As principais civilizações do período foram: o Estado Egípcio, o Estado da Mesopotâmia, o Estado Hindu e o Estado He-

⁴⁸ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 51-52.

braico. Nestes, predominavam aquelas características comuns anteriormente referidas, com diferenças mais marcantes no que tange ao perfil religioso, fundamento do poder, bem como quanto à aplicação deste poder em relação ao território. Portanto, no Estado Egípcio o monarca era o próprio deus na terra (teofania) e nos demais aquele era o representante da divindade; apenas o Estado Hebraico adotava o monoteísmo; no Estado Hindu, havia certa descentralização de poder (inexistente nos demais) por meio dos Rajás (rei, chefe ou senhor da aldeia), pertencente à casta dos Ksatryas, proveniente do Deus Brahma.⁴⁹

Aponta Sahid Maluf, tratando do Estado de Israel, que este “é uma exceção entre os Estados antigos do Oriente”, pois era

[...] caracteristicamente democrático, no sentido de que todos os indivíduos tinham a proteção da lei, inclusive contra o poder público. O povo não tinha participação efetiva nos negócios do Estado; entretanto, o governo dava proteção aos fracos e desamparados, fossem cidadãos ou escravos, nacionais ou estrangeiros.⁵⁰

Ademais, era ele forjado no monoteísmo, recusando a natureza divina dos reis, tendo como princípio a submissão destes à lei ditada por Deus.⁵¹

Deve-se registrar, com Aliomar Baleeiro, que é desta época o trabalho do pensador hindu Kautyilia, denominado Artaçastra, que, ao menos incidentemente, tratou de aspectos da atividade financeira.⁵² Em data mais remota, ainda na antiguidade clássica, tem-se notícia, conforme assinala Charles Adams, de atividade arrecadatória de tributos na civilização da Suméria, localizada entre o Rio Tigre e o Eufrates, área que é o atual Iraque. Confor-

⁴⁹ Rodrigo Armoni Scalquette, *História do direito: perspectivas histórico-constitucionais da relação entre Estado e religião*, p. 6-16.

⁵⁰ Sahid Maluf, *Teoria geral do Estado*, p. 111.

⁵¹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 52.

⁵² Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 11.

me revela o autor, foram instituídos pesados encargos tributários durante a guerra, sem que, com o término desta, deixasse aquela civilização de abrir mão do poder de arrecadação.⁵³ Apontando, também, esta última civilização como um dos mais antigos registros acerca das finanças tem-se João Ricardo Catarino.⁵⁴

No curso da história, denominada Antiguidade Clássica, floresceram os Estados grego e romano, com o modelo da *Pólis*, naquele primeiro, e da *Civitas*, neste último, ambos definidores das chamadas Cidades-Estados.

Como característica de maior expressão no Estado Grego, a *Polis* formava uma sociedade política, visando, como ideal, à autossuficiência, despontando, também, certo caráter democrático nos rumos do governo, se bem que restrito a determinadas camadas da população. Dada a sua geografia, várias cidades independentes foram formadas, o que leva autores a afirmar a inexistência de unidade política, não se podendo falar em um verdadeiro Estado grego.

Diferente das monarquias orientais, há, aqui, quebra do caráter místico dos governantes. Assevera-se, assim, que primitivamente o Estado Romano era monárquico do tipo patriarcal, tendo evoluído da realeza hereditária para a república, tal como se deu com a *Pólis* grega.

Como traços característicos de ambos os Estados, anota Sahid Maluf que:

O Estado romano, muito semelhante ao Estado grego, tinha suas características peculiares: distinguia o direito da moral, limitando-se à segurança da ordem pública; a propriedade privada era um direito quiritário que o Estado tinha empenho em garantir; o homem gozava de relativa liberdade em face do poder estatal, não sendo obrigado, praticamente, a fazer ou

deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; o Estado era havido como nação organizada; a vontade nacional era a fonte legítima do Direito. Tais características são expostas em interessantes detalhes, nas obras de Cícero.⁵⁵

Desta época é possível observar escritos que tratavam de finanças públicas, conforme ensinamento de Alimoar Baleeiro, quando aduz que

[...] as mais remotas tradições, nesse assunto, datam das cogitações de Xenofonte (430 ou 445-352 a.C.), em seu escrito sobre os empréstimos e rendas de Atenas e de suas minas de prata. Citam-se, ainda, fragmentos de Aristóteles (484-322 a.C.), de Plínio (62-120), de Tácito (55-120), de Cícero (107-42 a.C.) e outros.⁵⁶

Em didática passagem, Regis Fernandes de Oliveira relata que, “na Grécia antiga, na denominada Cidade-Estado, encontram-se os albores de um Fisco organizado, inspirado no princípio do interesse público. Não brota a concepção de um sistema fiscal; nasce a noção de coerção que não atinge a liberdade individual do grego”, acrescentando, ao aludir a Roma, valendo-se dos ensinamentos de Sainz de Bujanda, que “Roma criou tributos e classificou os cidadãos, segundo sua fortuna, para medir seus deveres fiscais”.⁵⁷

Como legado deixado por Roma em matéria fiscal, Diogo Leite Campos aponta o seguinte:

O imposto como produto e instrumento da opressão, crescendo à medida que se desenvolve a máquina político-administrativa; assente na força pura, sem referência à justiça. O imposto “nasceu” em Roma caracterizado pela odiositas, fundado sobre a sua essência de mal necessário, limitação do Direito pela força da justiça que realizavam como instrumento de

⁵³ Charles Adams, *For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization*, p. 1-2.

⁵⁴ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 30.

⁵⁵ Sahid Maluf, *Teoria geral do Estado*, p. 119.

⁵⁶ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 10.

⁵⁷ Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 73-74.

cooperação entre homens livres e iguais. O carácter do imposto como produto e instrumento de um sistema de dominação foi evidente desde a grave crise do que o Império Romano atravessou a partir do século III. No decurso do principado de Diocleciano a economia e a sociedade são organizadas em termos de acampamento militar. O imperador estabelece a coacção como único instrumento de estabilização. Impõe-se uma escala de preços máximos para uma imensa lista de bens e serviços, estabelecendo como única sanção, para infractores, a morte. Simultaneamente, os impostos, destinados a manter uma máquina administrativa e militar crescente, aumentaram rapidamente. Criou-se um conjunto de impostos para financiar o aparelho administrativo e militar; um imposto geral sobre as vendas; um imposto sobre o rendimento; múltiplas prestações de serviços obrigatórios (transporte, fabrico de pão etc.). As atividades profissionais foram organizadas em corporações, elementos e instrumentos do Estado, com carácter coactivo e hereditário. Na última fase de sua história, a romanidade transforma-se numa comunidade em que todos trabalham, mas ninguém para si próprio. A propriedade mantém-se, é certo, como “fundamento inamovível das relações humanas”; mas a sua função deixou de ser ligada “naturalmente” à satisfação das necessidades de seu titular, para satisfazer os interesses públicos.⁵⁸

Ainda que seja possível vislumbrar aspectos que possam evidenciar algum tipo de atividade financeira nesses Estados Antigos, importante esclarecer, com apoio em Héctor Villegas, que não seria acertado atribuir a tais atividades um alcance científico, pois sua condução se dava de maneira muito distinta do processo econômico atual, eis que a onipotência desses tipos de Estado não permitia a discussão de assuntos públicos.⁵⁹

⁵⁸ Diogo Leite de Campos, *A jurisdicização dos impostos: garantias de terceira geração*, p. 87-88.

⁵⁹ Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 24-25.

Isso porque, além da inexistência de sistematização, imprescindível à cientificidade de dada matéria, não havia campo fértil para que fossem aplicadas as finanças públicas, tal qual conhecidas hoje, fruto do denominado Estado de Direito, incompatível com a citada onipotência da época antiga.

1.3.2 *Idade Média*

Em etapa seguinte da história, não necessariamente em evolução, tem-se o que se chamou de Estado Medieval, que teve início com a queda do Império Romano, no começo do século V, em decorrência das invasões bárbaras.

De acordo com Dallari, o Estado Medieval⁶⁰ teve como principais elementos presentes o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo, com a seguinte caracterização:

Um poder superior, exercido pelo Imperador, com uma infinita pluralidade de poderes menores, sem hierarquia definida; uma incontável multiplicidade de ordens jurídicas, compreendendo a ordem imperial, a ordem eclesiástica, o direito das monarquias inferiores, um direito comunal que se desenvolveu extraordinariamente, as ordenações dos feudos e as regras restabelecidas no fim da Idade Média pelas corporações de ofícios.

Uma das principais características do período é a supremacia do Papa sobre os Reis, pois este “não é a representação de Deus na terra – como no Estado Antigo –, mas sim um integrante da realeza que recebe da igreja o poder civil (temporal), até ser

⁶⁰ Dalmo Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 77, com apoio em Jean Rivero, expõe como característica do período feudal, especificamente na França, a “confusão das atividades públicas e privadas”, isto é, “as corporações e as comunidades, locais ou profissionais, laicas ou eclesiásticas, assumem uma grande parte das atividades do interesse geral, ao mesmo tempo que defendem os seus próprios interesses; a fronteira entre o privado e o público não se deixa entrever”. Tal confusão caracteriza, na classificação de Ricardo Lobo Torres, o denominado Estado Patrimonial.

sucedido por outro que exercerá igual poder”.⁶¹ Ainda que pudessem os “poderes” existentes nesse Estado – imperador, rei, papa etc. – editar leis, segundo a doutrina da época, tais leis não podiam contradizer o direito natural.⁶²

É de Catarino a observação de que

[...] o poder financeiro neste período radicava num modelo cujo exercício era repartido pelos diversos agentes sociais – o rei, a igreja e os nobres – sendo que todos eles cobravam impostos que tinham tanto natureza pessoal como real, isto é, tomavam em consideração quer o sujeito em si mesmo, numa base comutativa (imposto por cabeça) como em função das propriedades ou transações realizadas.

Aqui, prossegue o autor, tinha o Estado

[...] uma feição patrimonial, sendo deste que deveriam ser retirados os meios financeiros para o sustento das despesas públicas. Logo assim, o imposto tinha uma natureza excepcional, o que explica a relutância com que os povos o aceitavam e os cuidados no seu lançamento. À medida, porém, que o modelo social medieval avançava no tempo, as receitas fiscais tornaram-se cada vez mais normais, complementando com carácter de permanência, e não de excepcionalidade, os recursos postos à disposição do Rei.⁶³

O período medieval, em vigor o regime feudal, foi responsável, na Inglaterra, em 1215, pela conhecida *Magna Carta*, escrita pelo Rei João Sem Terra (*King John Lackland*), documento que, dadas as pressões dos barões feudais, principais integrantes do Conselho Comum (*Common Council*), buscou limitar o poder de tributar do rei.

⁶¹ Rodrigo Arnoni Scalquette, *História do direito: perspectivas histórico-constitucionais da relação entre Estado e religião*, p. 47.

⁶² Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Estado de Direito e Constituição*, p. 8.

⁶³ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 36-38.

Embora grande parte da doutrina aponte ser desse período a origem do que conhecemos hoje como orçamento,⁶⁴ afirma Ricardo Lobo Torres:

Com efeito, é inútil procurar antes das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII a figura do orçamento. No mundo patrimonial já surgia a autorização dos estamentos e das cortes para a cobrança de impostos. Na Inglaterra a partir de 1215 e em Portugal, mais remotamente, tornava-se necessário o consentimento para que o Rei pudesse lançar tributos, que tinham o carácter extraordinário e só se justificavam quando insuficientes os ingressos dominiais. Mas esses impostos, a rigor, não se confundem com os que permanentemente passam a ser cobrados a partir da instauração da estrutura liberal de Governo, posto que eram apropriados privadamente, sem a nota da publicidade que marca os tributos permanentes. Era difícil distinguir a Fazenda do Rei e a do Estado, as despesas do Rei e do Reino, as rendas da Coroa e do Reino.⁶⁵

As constantes brigas entre a Igreja e o Imperador, com a prevalência do poder monárquico, ao final, sendo expressivo dessa vitória o episódio da prisão do Papa Bonifácio VIII, pelo Rei da França, Felipe, o Belo, cedeu espaço ao Absolutismo monárquico, cujo esplendor se deu durante os séculos XVII e XVIII.

1.3.3 Idade Moderna

Inicia-se, assim, a denominada Idade Moderna, coincidindo com a tomada de Constantinopla pelos turcos otomanos no ano de 1453.

⁶⁴ Arizio de Viana aponta ser a *Magna Carta*, enquanto Aliomar Baleeiro vai mais longe no tempo, indicando a Cúria Régia na Península Ibérica e, bem assim, os Estados Reais na França, respectivamente nos séculos XI e XII.

⁶⁵ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 3.

Em decorrência da ascensão do poder monárquico, foi possível a obtenção de unidade, com a concretização de um poder soberano, “reconhecido como o mais alto de todos dentro de uma precisa delimitação territorial”, conforme assinala Dallari. Aqui, mormente após o tratado de paz da Westfália, pondo fim à “guerra dos trinta anos”, no qual foram reconhecidos limites territoriais dos respectivos governos, com o compromisso de respeito das soberanias correspondentes, pode-se vislumbrar a presença das três características que retratam a formação do Estado moderno: o território, o povo e a soberania.⁶⁶

Efetivamente, é somente no Estado Moderno⁶⁷ que se faz possível a junção daqueles três elementos, de maneira cumulativa, tornando possível sua definição, tal qual hodiernamente propagada. É o que expõe Marcello Caetano quando aduz que este Estado “surgiu com a Idade Moderna, sobre as ruínas do feudalismo”, acrescentando que sua “existência depende de haver um povo que tenha o senhorio de um território e seja dotado do poder de se organizar politicamente. Por isso se diz que os ‘elementos do Estado’ são o povo, o território e o poder político”.⁶⁸

⁶⁶ Dalmo Dallari, *Elementos de teoria geral do Estado*, p. 78.

⁶⁷ Ivo Dantas (*Teoria do Estado contemporâneo*, p. 75), após criticar a denominação “Estado Moderno”, por ser contraditória, uma vez que Estado, como forma de organização política, é produto da Idade Moderna, aponta que o Estado Moderno distingue-se dos seus antecedentes pelos seguintes elementos: monárquico-absoluto e soberano; laico; nacional e burocrático.

⁶⁸ Marcello Caetano, *Manual de ciência política e direito constitucional*, p. 122. Esclarece, ainda, o autor, que o Estado Moderno “teve por base o desenvolvimento da economia mercantil e a libertação das sociedades civis do domínio temporal da Igreja e assentou na concentração do poder nas mãos do príncipe e no despertar da consciência nacional, que permitiu encontrar um fundamento e um fim despersonalizados para o poder”.

O fundamento do poder real centrou-se, inicialmente, na obra divina, para, em um segundo momento, ter bases racionalistas, no que se denominou de “despotismo esclarecido”.⁶⁹

Como características principais desse período, aponta Diogo Freitas do Amaral⁷⁰ as seguintes:

Centralização completa do poder real; enfraquecimento da nobreza, ascensão da burguesia; não convocação das Cortes; a vontade do Rei como lei suprema (l'État c'est moi); culto da razão de Estado; incerteza do direito e extensão máxima do poder discricionário (“Estado de Polícia”); o Estado como reformador da sociedade e distribuidor das luzes – “o despotismo esclarecido”; recuo nítido em matéria de garantias individuais em face ao Estado.

Típico da época é o desdobramento que se faz entre Estado e Fisco, sendo aquele (o Estado propriamente dito) dotado de soberania, enquanto este é entidade de direito privado e sem soberania, por meio do qual são firmadas relações jurídicas com os particulares. Explicando tal teoria, aduz Maria João Estorninho⁷¹ que:

No entanto, também é verdade que, nesta época, não seria admissível qualquer acção judicial contra a Coroa, para dirimir os eventuais litígios que pudessem surgir com os particulares. Isso explica precisamente que, na perspectiva da defesa dos súditos, a solução engendrada tenha sido a de criar, ao lado do “conceito nebuloso de Estado” (Rogério Soares), uma entidade de direito privado a quem pudesse ser imputada a responsabilidade dos eventuais prejuízos causados aos particulares.

⁶⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 80-81.

⁷⁰ Diogo Freitas do Amaral, *Curso de direito administrativo*, p. 67.

⁷¹ Maria João Estorninho, *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, p. 24-25.

Assim surge a teoria do Fisco, baseada no referido desdobramento entre, por um lado, o Estado que tem poder soberano, mas não tem patrimônio e, por outro lado, o Fisco que apenas tem patrimônio e não é dotado de poder público.

Em bom rigor, o Fisco não passava de uma ficção, através da qual era possível que o Rei, sem perda de soberania, pudesse estabelecer relações jurídico-privadas com os particulares, celebrando contratos, comparecendo em juízo e estando sujeito a que, contra ele, os particulares reivindicassem seus direitos. Rogério Soares afirma que esta construção jurídica parece hoje em dia “bizarra e artificial”, mas que foi, à época, “o único remédio” para assegurar alguma garantia aos interesses particulares.

Dessa era extraem-se trabalhos de grandes pensadores políticos que influíram sobremaneira nos rumos do Estado. Assim, embora Hobbes⁷² (1588-1676) defendesse a monarquia absoluta como forma de manutenção da sociedade, não tardou para que Locke⁷³ (1632-1704) lançasse luzes ao poder limitado, em extrema oposição àquele absolutismo pregado pelo primeiro, assim como outros pensadores, a exemplo de Montesquieu⁷⁴ (1689-

⁷² Como resenha da ideia desse pensador, veja-se: Alberto Dalla Via, Eduardo Graña, Nicolas Sisinni e Marcela Basterra, *Manual de teoría del Estado y del gobierno*, p. 238: “Desde el comienzo de sus obras, no deja de criticar la separación de poderes y sostiene vigorosamente el principio de la soberanía absoluta e ilimitada pues, en su criterio, el soberano (amo) no tiene ningún límite exterior a su poder: es omnipotente. No parece importarle a Hobbes las desviaciones que podría traer aparejado este absolutismo. Según su criterio el único capaz de castigar al soberano, en caso de haber sido injusto o tirano, será Dios”.

⁷³ São dos mesmos autores a seguinte síntese: “Algunos autores afirman que Locke es el padre del constitucionalismo moderno. Siendo un fervoroso defensor del poder limitado, partiendo de la base de que la soberanía no es del príncipe sino del Pueblo, aparece en el lado opuesto al absolutismo de Hobbes. Para Locke, en efecto, el hombre es un ser razonable y la libertad es inseparable de la felicidad” (Idem, p. 242).

⁷⁴ Seus principais legados, conforme os autores acima citados, são: “Principios fundamentales como el gobierno de la ley, la inviolabilidad de

1755) e Rousseau⁷⁵ (1712-1778), que, igualmente, sustentaram ideais libertadores, na tripartição de poderes e, bem assim, na noção de soberania popular.

As finanças públicas no período podem ser assim definidas, conforme Catarino:

[...] neste período, a realidade financeira é fortemente condicionada pelas ideias de um Estado ultracentralizador, que molda o arquétipo financeiro do todo social. Porque este é um momento de viragem da história das ideias e dos factos políticos, é aqui que se pode olhar o aspecto final do fenómeno financeiro depois de um lento processo evolutivo, que fluiu ao longo de mais de dez séculos. É neste momento que melhor se pode também compreender as sementes da mudança. [...] A riqueza deste período não é tanto pelo que ele trouxe de novo, mas o modo como refinou o papel do Estado político e financeiro e como interveio na economia e no desenvolvimento económico.⁷⁶ Tratou-se mais de procurar obter ganhos de eficiência num contexto político e económico onde as receitas eram muito variadas, onde o Estado era agente cobrador e empreendedor

ámbito de reserva de los poderes, el sentido servicial de la libertad política frente la libertad civil, la separación de poderes, para evitar el despotismo y cualquier exceso del poder, el carácter temporal y limitado de las medidas de emergencias y muchos otros que se han incorporado al constitucionalismo reconocen a Montesquieu como su primer formulador sistemático” (Idem, p. 248).

⁷⁵ Ao relacionar as principais ideias do pensador político, expõem aqueles autores que: “La voluntad general emanada del pueblo constituye la fuente de la soberanía, que se expresa por medio de la ley”, acrescentando que “en la monarquía un individuo representa al ser colectivo. [...] Muerto un rey hace falta instalar otro, y las elecciones dejan intervalos peligrosos; para prevenir esto se han hecho las coronas hereditarias en ciertas familias y se ha establecido un orden de sucesión tratando de evitar disputas. Esto sustituye el inconveniente de las elecciones, pero se asume el riesgo de tener por jefes a niños, a monstruos, a imbeciles, antes que tener discutir sobre la elección de Buenos reyes” (Idem, p. 252-253).

⁷⁶ Nesse período, que antecede o Estado de Direito, tem-se o que Ricardo Lobo Torres denomina de Estado de Polícia.

e em que as doutrinas económicas do mercantilismo se confundiam com uma crescente complexidade das sociedades e dos factos sociais.⁷⁷

O “Estado absoluto”, pode-se ver, era um regime que sufocava a sociedade em todos os setores da vida (econômico, religioso, político, jurídico etc.). Assim, não havia espaço na época para garantias processuais, liberdade econômica, liberdade de crença, sendo, ademais, enorme a carga tributária cobrada dos súditos, que, além de cobrir despesas com guerras, faziam frente aos inúmeros caprichos do Rei.⁷⁸

Tal cenário, somado ao enfraquecimento da Igreja, resultante da reforma protestante, ao movimento do Iluminismo, bem como às ideias liberais, abriu o caminho para as denominadas revoluções liberais, ocorridas nos séculos XVII e XVIII, com o surgimento do chamado Estado de Direito, de cunho nitidamente liberal.⁷⁹

O termo “liberalismo”, explica Canotilho, “engloba o liberalismo político, ao qual estão associadas as doutrinas dos direitos humanos e da divisão dos poderes, e o liberalismo econômico, centrado sobre uma economia de mercado livre (capitalista)”.⁸⁰

Essa nova concepção de Estado,⁸¹ em substituição ao poder absoluto do soberano, tem como diplomas mais significativos a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, decorrente da Revolução Francesa, e a Declaração de Direitos da Virgínia, de 1776, originada da Revolução Americana

⁷⁷ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 38-39.

⁷⁸ George Marmelstein, *Curso de direitos fundamentais*, p. 43.

⁷⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 87.

⁸⁰ J. J. Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, p. 109.

⁸¹ Na definição de Ricardo Lobo Torres, a tal período corresponderia o Estado Fiscal, que, nesse primeiro momento, foi tido como Estado Fiscal Minimalista.

(Independência dos Estados Unidos). A palavra de ordem aqui era liberdade, fundamento da limitação do poder político.⁸²

Com efeito, nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o Estado nesse período era visto como inimigo da liberdade, portanto,

[...] na proposta de refazer a sociedade, as instituições, o Estado, inclui-se a transformação deste de inimigo em garante da liberdade. O Estado justamente organizado seria o defensor da liberdade. E não haveria o Estado retamente estruturado sem que o poder estivesse limitado, dividido e exercido, se não pelo próprio povo (pela “vontade geral” na versão de Rousseau), por “representantes”.⁸³

Acrescenta o autor que

[...] é ao Direito que o liberalismo, descendente direto e imediato do iluminismo, confia a tarefa de limitar, instituir e organizar o Poder, bem como de disciplinar a sua atuação, sempre resguardando-se o fundamental: a liberdade, os direitos do homem. Tal Estado submetido ao império do Direito veio a ser chamado, já no século XVIII, de Estado de Direito.

Segundo o escólio doutrinário de José Afonso da Silva,

[...] na origem [...], o Estado de Direito era um conceito tipicamente liberal. Suas principais características foram: 1) Submissão ao império da lei, sendo a lei considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; 2) Divisão de poderes, que separe de forma independente e harmônica os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário; 3) Enunciado e garantia dos direitos fundamentais.⁸⁴

⁸² Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 87.

⁸³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Estado de Direito e Constituição*, p. 3.

⁸⁴ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 112-113.

Surgem, assim, os direitos fundamentais de primeira geração, que são também conhecidos como direitos individuais da pessoa humana em relação ao Estado. Esses direitos são caracterizados, normalmente, por uma obrigação de não fazer (obrigação negativa) por parte do Estado, ou seja, uma abstenção. São os direitos civis e políticos, compreendidos nas liberdades clássicas (liberdade, propriedade, vida e segurança). A primeira geração dos direitos fundamentais surge, então, para fazer repelir as ofensas abusivas do Estado.

No Estado Liberal, verifica-se uma aparente despolitização do Estado, que deixa de promover fins políticos próprios, afigurando-se como um mero instrumento neutro e disponível, para assegurar o *laissez-faire*, ou seja, para garantir o livre jogo dos interesses econômicos.

Nesse período, o fenômeno financeiro começa a ser analisado pelo prisma científico, conforme assinala Laptaza, citando os ensinamentos de outro financista:

Inserta Giannini, al iniciar sus magistrales “Instituciones de Derecho Tributario”, las siguientes palabras que ponen de relieve la singular importancia que en nuestro tempo ha adquirido el aspecto jurídico del fenómeno financiero y, por consiguiente, la necesidad de un examen científico del mismo: “constituye” dice [Giannini], “una reconocida exigencia del Estado moderno, que precisamente en cuanto la pone en práctica recibe el nombre de Estado de Derecho, la de que todas sus manifestaciones de voluntad en el campo administrativo y los consiguientes vínculos jurídicos con los particulares encuentren en la ley su disciplina fundamental”.⁸⁵

No âmbito financeiro é possível assinalar que esse modelo resultou na não intervenção do Estado na Economia, no equilíbrio orçamentário e na necessidade de prévia autorização para

⁸⁵ Jose Juan Ferreiro Laptaza, *Curso de derecho financiero español*, p. 36.

contratação de empréstimos públicos,⁸⁶ assim como a limitação extrema dos gastos públicos, devendo o Estado gastar o menos possível, condenando a inflação monetária, a inquisição fiscal e a violação de segredos patrimoniais.⁸⁷

Apontadas características podem ser entendidas como simples conformação daquela liberdade política no âmbito financeiro, isto é, aquele dever de abstenção estatal, como forma de proteger o cidadão, foi transposto para o cenário financeiro.⁸⁸

Em precisa síntese do papel do Estado no âmbito financeiro nesse período, tomemos a lição de Catarino, quando pontua que

[...] as finanças públicas e a atividade econômica constituíam realidades separadas, uma vez que se recusava a intervenção econômica do Estado como forma de condicionar, orientar ou alterar as escolhas dos agentes e das empresas no mercado. Por outro lado, as finanças públicas clássicas eram neutras também no sentido de que não visavam, por princípio, alterar o livre curso da atividade econômica uma vez que se defendia como valor estruturante a abstenção do Estado no Mercado.⁸⁹

O modelo liberal, contudo, acabou evidenciando que a “mão invisível” do Estado, tal como defendida por seus teóricos mais expressivos, a exemplo de Adam Smith, não bastava para assegurar a dignidade da pessoa humana, tendo a indiferença

⁸⁶ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 43.

⁸⁷ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, p. 19.

⁸⁸ João Bosco Leopoldino da Fonseca (*Direito econômico*, p. 190), em análise da atuação do Estado no domínio econômico no contexto liberal, aduz que “adota o constitucionalismo do século XIX o princípio segundo o qual o Estado não deve intervir na atividade econômica, sob pena de romper o equilíbrio a que ela, natural e necessariamente, tende”.

⁸⁹ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 44-45. Disso resulta, acrescenta o autor, (i) um sistema de finanças públicas neutro; (ii) uma atividade econômica pública mínima ou inexistente; e (iii) um sistema financeiro público simples.

do estado resultado em aviltante exploração humana, com um quadro perverso de miséria.⁹⁰

Carlos Ayres Brito, por sua vez, assinala que

[...] o liberalismo triunfou sobre o absolutismo porque limitar o poder político era (e é) a própria condição de defesa da liberdade e cidadania. A razão e a consciência humana assim proclamavam (e proclamam). Porém, era preciso fazer avançar o movimento racional e consciencial do constitucionalismo, levando-o também a limitar o poder econômico, pois que, sem essa limitação, numa economia típica de mercado, não havia (e não há), como impedir os fenômenos correlatos da concentração de renda e da exclusão social.⁹¹

Não demorou, pois, para surgirem intensas e constantes reivindicações sociais das classes menos favorecidas, em contraposição aos privilégios burgueses, somadas à crescente desigualdade social. Assim, a partir do Manifesto Comunista de 1848, liderado por Marx e Engels,⁹² bem como da doutrina social da Igreja Católica, consubstanciada na encíclica *Rerum novarum*, do Papa Leão XIII, de 1891, o Estado foi obrigado a se transformar, com intuito de atender as demandas sociais.⁹³

Ao contrário do individualismo que marcou o Estado liberal, surge uma nova figura do Estado com fortes preocupações

⁹⁰ É de Paulo Bonavides a seguinte passagem, que bem ilustra a sociedade liberal (*Do Estado Liberal ao Estado Social*, p. 61): “Mas, como a igualdade a que se arrima o liberalismo é apenas formal, e encobre, na realidade, sob seu manto de abstração, um mundo de desigualdade de fato – econômicas, sociais, políticas e pessoais –, termina ‘a apregoada liberdade, como Bismarck já notara, numa real liberdade de oprimir os fracos, restando a estes, afinal de contas, tão somente a liberdade de morrer de fome”.

⁹¹ Carlos Ayres Brito, *Teoria da Constituição*, p. 81-82.

⁹² Karl Marx e Friedrich Engels, *Manifesto do partido comunista*.

⁹³ Daniel Sarmiento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, p. 63.

de cunho social. O Estado social (*Welfare State*)⁹⁴ cristaliza-se, portanto, quando há gerência estatal, nas esferas econômicas e sociais, ao contrário do que ocorria no Estado liberal que as deixavam a cargo dos particulares.⁹⁵

Para Luís Díez-Picazo, o surgimento do Estado Social de Direito teve o intento de superação do individualismo, por meio do intervencionismo estatal e da atenção, preferencial, aos chamados direitos sociais, pretendendo, pois, a instauração de uma sociedade ou Estado do Bem-Estar Social.⁹⁶

O símbolo do Estado social é a consagração de valores direcionados ao grupo, e não ao indivíduo. O interesse social toma vulto, buscando o bem-estar da coletividade, e a finalidade maior desse modelo estatal é a consecução da justiça social.

Surgem aqui os denominados direitos fundamentais de segunda geração, traduzidos nos direitos econômicos, sociais e culturais, que, para assegurar uma igualdade de fato entre os indivíduos, exigem uma atuação positiva do Estado.

Tal cenário tem-se como inaugurado com a Constituição mexicana de 1917, como também é o caso da Constituição de Weimar de 1919, pioneiras em assegurar direitos sociais à população, alterando, assim, o perfil do Estado, da indiferença em direção a uma atuação positiva. Conforme assinala Sarmiento, “tais direitos não visam proteger o homem do Estado, mas da

⁹⁴ Na classificação de Ricardo Lobo Torres, este seria o segundo momento do dito Estado Fiscal, denominado Estado Social Fiscal.

⁹⁵ Pérez Luño considera que uma das maiores mutações operativas, que comportam o Estado Social, consiste em atribuir aos poderes públicos a consecução da procura existencial. Assim, responsabiliza a Administração da tarefa de proporcionar à generalidade dos cidadãos as prestações necessárias e os serviços públicos adequados para o pleno desenvolvimento de suas personalidades (*Los derechos fundamentales*, p. 193).

⁹⁶ Luís Díez-Picazo, *Los principios generales del derecho en el pensamiento de F. Castro*. *Anuario de Derecho Civil*, t. XXXVI, fasc. 3, out.-dez. 1983.

sua exploração pelo próprio homem, pressupondo uma presença mais marcante do Poder Público no cenário econômico, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais".⁹⁷

Típico desse período é o agigantamento das funções a cargo do Estado, pois, conforme expressão utilizada por Maria João Estorninho, o Estado sai do *laissez-faire*, naquele momento liberal, para, agora imbuído do propósito social, o *faire-elle-même*.⁹⁸

Explica o período o constitucionalista Jorge Miranda, dizendo:

[...] revelam-se de alcance quase universal a promessa de direitos econômicos, sociais e culturais a par das liberdades e garantias individuais (por vezes, em contraposição a estas), o sufrágio universal, os partidos de massas, a tendencial substituição das formas monárquicas por formas republicanas, a generalização das Constituições e o enriquecimento do seu conteúdo (nem sempre da sua garantia), o alargamento dos fins do Estado, a multiplicação dos grupos sociais e de interesses e o papel político que procuram desempenhar, o crescimento da função administrativa, o realçar do Poder Executivo em detrimento do Parlamento.⁹⁹

Tal modelo, assim, pressupõe maior atuação da Administração, que passa a intervir de modo enérgico na economia, fato que alterou o perfil financeiro do Estado, que, de neutro no liberalismo, passa a assumir papel ativo, com intuito de cumprir o fim a que se propõe realizar, isto é, tornam-se *funcionais* as finanças públicas.¹⁰⁰

⁹⁷ Daniel Sarmiento, *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, p. 63.

⁹⁸ Maria João Estorninho, *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*, p. 36.

⁹⁹ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 92.

¹⁰⁰ Antônio L. de Sousa Franco, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 64.

O intervencionismo financeiro marca, portanto, essa época, estando caracterizado pelos seguintes fatores, segundo Catarino:

a) O carácter diminuto e não autónomo das finanças públicas deu lugar a um modelo ou sistema financeiro público amplo e autónomo relativamente às finanças privadas onde os dinheiros públicos acordem a um alargado conjunto de políticas públicas, variadas e complexas; b) O princípio do mínimo característico das finanças neutras deu lugar ao princípio do ótimo, resultante da ideia de que elas têm um papel importante na obtenção do ótimo social, isto é, em alcançar elevados níveis de bem-estar para todos os indivíduos e agentes económicos através de uma ampliada ação pública. O sistema financeiro público prossegue hoje fins múltiplos e procura assumidamente influenciar as opções dos agentes económicos e a evolução da economia globalmente considerada; c) De um sector público simples evoluiu-se para um Estado estruturalmente complexo que atende a uma pluralidade de fins, uma vez que as políticas levadas a efeito pelo setor público são inúmeras e entrecruzadas. O sistema financeiro público adota hoje uma atividade pró-ativa sobre os factos sociais e realiza fins não estritamente financeiros através das designadas políticas financeiras; d) A simultânea existência de uma economia pública e de uma economia privada, onde os meios financeiros públicos e privados se entrecruzam. As finanças públicas e a economia estão hoje claramente mais integradas, vivem dentro da mesma conjuntura e sofrem, como se tem visto, idênticas pressões sociais, políticas e económicas; e) O setor público ganhou autonomia em relação ao sector privado e possui funções próprias, distintas e autónomas.¹⁰¹

Não há que fazer confusão, ademais, entre o Estado Social e o Estado Socialista. Enquanto naquele, conforme se disse, o Estado intervém de maneira enérgica na economia, porém preservando-a, isto é, o modelo capitalista resta preservado, neste último (Estado Socialista) a atividade econômica é exercida

¹⁰¹ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 48-49.

pelo próprio Estado, resultando na absorção do direito privado pelo público.

Nas precisas palavras de Bonavides,

O Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal. Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar, é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia.¹⁰² Já o Estado Socialista, caracteriza-se à medida que o Estado produtor puder remover o Estado capitalista, dilatando-lhe a esfera de ação, alargando o número das empresas sob seu poder e controle, suprimindo ou estorvando a iniciativa privada, aí, então, ocorrerá grave perigo de toda a economia do Estado-burguês, porquanto, na consecução desse processo, já estaremos assistindo a outra transição mais séria, que seria a passagem do Estado social ao Estado socialista.¹⁰³

No âmbito financeiro há no Estado Socialista a planificação integral ou planificação dita totalitária, por meio do qual todos os meios materiais e humanos passam à disposição do Estado, a exemplo do que ocorreu na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).¹⁰⁴

Nesse modelo, os instrumentos financeiros são caracterizados, basicamente, pela integração entre o setor financeiro e o planejamento global; pela existência de receitas e despesas, tal qual na economia de mercado, assumindo as receitas patrimoniais maior relevo, dado o peso da produção do mercado; cerca de dois terços do orçamento nacional passa pelo orçamento; dada a apropriação dos meios de produção dominantes, a pressão fiscal é bastante reduzida e há equilíbrio orçamentário, de

¹⁰² Paulo Bonavides, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, p. 184.

¹⁰³ Idem, *ibidem*, p. 186.

¹⁰⁴ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, p. 22.

modo a evitar que o Estado recorra ao crédito ou à emissão de moeda.¹⁰⁵

Feita a diferenciação, bem como apontadas as principais características do Estado Socialista, cabe destacar, com Jorge Miranda, que se observam

[...] no Estado Social de Direito fundos sintomas de crise – a chamada crise do Estado-providência, derivada não tanto de causas ideológicas (o refluxo das ideias socialistas ou socializantes perante ideias neoliberais) quanto causas financeiras (os insuportáveis custos de serviços cada vez mais extensos para populações activas cada vez menos vastas), de causas administrativas (o peso de uma burocracia, não raro acompanhada de corrupção) e de causas comerciais (a quebra de competitividade, numa economia globalizante, com países sem o mesmo grau de proteção social).¹⁰⁶

No contexto de enfrentamento da crise decorrente do agigantamento do Estado Social, surgiu, em meados da década de 1970, sob a influência de seus teóricos, Augusto von Hayek e Milton Friedman, o movimento neoliberal, que, sobretudo após o “Consenso de Washington”, de 1989, expandiu-se nos países em desenvolvimento. Para seus defensores

[...] dever-se-ia deixar o econômico e o social, tanto quanto possível, entregues às atividades privadas, nos mesmos termos em que o faziam os defensores do Liberalismo nos sécs. XVIII e XIX, com total influência sobre o Constitucionalismo Liberal (ou Liberalismo Constitucional) dos séculos XVIII, XIX, e até os modelos surgidos com a Constituição Mexicana de 1917 e Weimariana de 1919.

¹⁰⁵ Antônio L. de Sousa Franco, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 70-71.

¹⁰⁶ Jorge Miranda, *Manual de direito constitucional*, p. 100.

Isso em razão, sobretudo, do fato de que o modelo europeu do Estado do bem-estar social estaria superado, pois teria se tornado exageradamente caro.¹⁰⁷

É o que expõe Villegas quando aduz que:

Algunos países latino-americanos, agobiados por el subdesarrollo y por siderales deudas externas iniciaron un severo camino de políticas basadas en las ideas del nuevo liberalismo, que básicamente son: a) Economía de mercado: aunque con intervención del Estado em ciertas variables económicas, preferentemente indicativa; b) Estabilización: disminución del sector público, intentando evitar que se convierta en una carga presupuestaria insostenible para el Estado, y con el propósito adicional de una prestación más eficiente de los servicios públicos. Un ejemplo de esto es la privatización de las empresas públicas; c) Incentivo a la iniciativa individual: en cierta manera es consecuencia de lo anterior, ya que se transfiere a los particulares la satisfacción de necesidades públicas secundarias que éstos están en mejores condiciones de satisfacer. Consiguientemente, se atrae a los capitales nacionales y extranjeros, y se les proporciona nuevas oportunidades de inversión; d) Reducción del déficit presupuestario: implica la reducción del gasto público en todos sus órdenes y una mayor eficiencia en la recaudación.¹⁰⁸

Ricardo Lobo Torres, contudo, explica a superação da crise do *Welfare State* não por sua substituição pelo modelo neoliberal¹⁰⁹ ou mesmo pela ideia de pós-modernidade, senão que

¹⁰⁷ Ivo Dantas, *Teoria do Estado contemporâneo*, p. 203.

¹⁰⁸ Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 28-29.

¹⁰⁹ Deve-se destacar que José Avelã Nunes entende que o neoliberalismo não sobreviveu nos países em desenvolvimento pelos seguintes motivos: “por ignorar a estrutura socioeconômica de cada sociedade, por não enquadrar o subdesenvolvimento numa perspectiva histórica, como produto (ou subproduto) da própria história do desenvolvimento do capitalismo mundial (que integra o Terceiro Mundo), por não considerar quadro

[...] a verdade é que o modelo do Estado Social não desaparece totalmente. Passa por modificações importantes, com a diminuição do seu tamanho e a restrição ao seu intervencionismo. Deixa-se influenciar pelas ideias do liberalismo social, que se não confundem com as do neoliberalismo ou do protoliberalismo nem, por outro lado, com as da social democracia. Continua ser Estado Social Fiscal, podado em seus excessos, ao fito de obter a síntese entre o que os alemães chamam de Estado de Impostos (*Steuerstaat*) e Estado de Prestações (*Leistungsstaat*).¹¹⁰

Ao sair das linhas gerais evolutivas anteriormente apontadas e ingressar na hodierna concepção estatal de nosso país, podemos constatar, principalmente após a Constituição Federal de 1988, a existência de um Estado Democrático de Direito.

A denominação, conforme aclara José Afonso da Silva, parte do pressuposto de que “é insuficiente a concepção do Estado Social de Direito, ainda que, como Estado Material de Direito, revele um tipo de Estado que tende a criar uma situação de bem-estar geral que garanta o desenvolvimento da pessoa humana”.¹¹¹ Isso porque, além das múltiplas acepções a que está sujeita a palavra “social”, este adjetivo não deveria estar qualificando o “Estado”, por propender ao capitalismo, com controle econômico monopolista e à utilização de métodos políticos de caráter totalitário e ditatorial, visando a evitar, sobretudo, qualquer eventualidade realmente socialista.

Com tais críticas, aponta o autor que a construção do Estado Social de Direito “não foi capaz de assegurar a justiça social nem a autêntica participação democrática do povo no processo

histórico-institucional em que o processo econômico se desenvolve e por prescindir, na sua análise, dos elementos sociais e políticos, considerados como externalidades, como elementos exógenos à economia” (*Neoliberalismo e direitos humanos*, p. 108).

¹¹⁰ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 17.

¹¹¹ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 115.

político”, razão pela qual sugere a aceção “Estado Democrático de Direito”, como

[...] Estado de legitimidade justa (ou Estado de Justiça material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção*.¹¹²

Rememorando, aqui, o que foi dito no início do presente tópico, acerca da natureza complexa do Estado, que acarreta a possibilidade de análise sob inúmeros pontos de vista, pensamos que saber da sua evolução, ainda que em linhas gerais, facilitará a compreensão acerca dos atuais e futuros problemas pelo qual se depara na execução da finalidade pela qual existe, a consecução do bem comum.

A observação das mudanças nas legislações relativas às finanças públicas acaba por revelar um fenômeno mais abrangente, que está no centro de tudo, qual seja, as mudanças por que passa o próprio Estado e a sociedade como um todo.

Michel Bouvier refere-se a uma “metamorfose” do Estado e da sociedade, que estaria chegando à sua maturidade, engendrando um novo contrato social.¹¹³

¹¹² José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 118. Grifos no original.

¹¹³ Michel Bouvier, *Crise des finances publiques et refondation de l'État*, p. 4.

Capítulo 2 DIREITO ORÇAMENTÁRIO

SUMÁRIO: 2.1 Direito orçamentário. Conceito – 2.2 Conceito de orçamento: 2.2.1 Características – 2.3 Aspectos do orçamento: 2.3.1 Caráter político do orçamento; 2.3.2 Aspecto econômico do orçamento – 2.4 Evolução histórica do orçamento.

2.1 Direito orçamentário. Conceito

Como acontece com frequência na ciência jurídica, com o passar do tempo vão se formando “ramos” do Direito. Concebemos o Direito como uno e incindível, sem embargo de ele poder ser desmembrado, principalmente para melhor ser estudado, em diversas fatias.

Basta examinar o percurso histórico dos diversos “ramos” que foram surgindo no decurso do tempo, para verificar que isto se deu devido, especialmente, à especificidade e complexidade da matéria a que se refere esse novo setor jurídico.

Tome-se como exemplo o Direito Tributário. Integrando o Direito Financeiro, no aspecto concernente às receitas públicas, a relevância assumida pela legislação tributária, qualitativa e quantitativamente, motivou o surgimento de estudiosos mais afeitos e especializados nesse tipo de receita derivada. É dizer: aqueles que se debruçavam sobre o Direito Financeiro como um todo perceberam a dificuldade de cuidar de todos os temas relativos a este setor do Direito, inclusive a parte referente aos tributos. Efetivamente, a legislação tributária, tornando-se cada vez mais complexa passou a exigir um estudo mais aprofundado, que teve de ser feito por juristas que cuidassem com mais deten-

ça desse assunto. Assim, com o tempo, destacou-se do Direito Financeiro aquela porção concernente aos tributos, formando o que hoje conhecemos por “Direito Tributário”.

Esse tipo de fenômeno ocorre permanentemente à medida que um determinado item da matéria jurídica vai adquirindo importância e complexidade. Pode-se dizer que é o que acontece, atualmente, com a porção do Direito Financeiro que trata da conjugação receita/despesa, com especial ênfase nesta última.

A especialização de cada uma das partes componentes do Direito Financeiro fez com que se possa falar, separadamente, por exemplo, de um “Direito Orçamentário”, da mesma forma que se pode fazer referência a um “Direito da Dívida Pública” ou de “Direito Financeiro Patrimonial”.

Frise-se, desde logo, que a separação do Direito Financeiro em sub-ramos é, exclusivamente, para fins didáticos, assim como acontece, de resto, com os demais “ramos” do Direito. No caso do Direito Financeiro esta realidade é mais evidente, porquanto os seus diversos sub-ramos encontram-se num mesmo setor jurídico.

É importante ter presente, como advertem Martínez Lago e García de la Mora, a “unidade de fundo” das instituições jurídico-financeiras, sendo que o parcelamento do seu estudo ocorre simplesmente para facilitar a exposição (e o estudo mesmo) de cada uma das partes, mas sem que esta segregação conduza a “fronteiras inexpugnáveis” entre os diferentes instrumentos jurídicos financeiros, pois “sob o pretexto de uma depuração sistemática poderia provocar-se um empobrecimento da análise”.¹¹⁴

Para os autores acima, o Direito Orçamentário “organiza o regime jurídico temporal das obrigações econômicas dos entes públicos no que se refere à atribuição dos seus recursos e as fun-

¹¹⁴ Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de la Mora, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p. 59.

ções públicas e procedimentos de gestão e controle, em geral, da Fazenda Pública”.¹¹⁵

Sainz de Bujanda, após alongada e percuciente explanação acerca da “autonomia” do Direito Financeiro e do “Direito Orçamentário”, define este último como

[la] rama del Derecho financiero integrada por el conjunto de normas y principios que determinan el régimen jurídico temporal de gestión, empleo y contabilidad de los caudales que, derivados de la aplicación de los recursos, alimentan el Tesoro público.¹¹⁶

Trotabas e Cotteret apontam para que o estudo do Direito Orçamentário implica a busca das regras segundo as quais os homens devem estabelecer as suas instituições financeiras.¹¹⁷ Eri-gem a ideia do consentimento ou de autorização [para a criação de impostos ou com relação às receitas] como a “ideia-força das finanças públicas e o fundamento do Direito Orçamentário”.¹¹⁸

Ricardo Lobo Torres fala de uma Constituição Orçamentária, que estaria como um dos subsistemas da Constituição Financeira, a qual abarcaria também as Constituições Tributária e Monetária. Isto se daria pelo fato de ser a própria Constituição da República a trazer a disciplina básica do orçamento estampando os princípios e regras que tratam das receitas e da despesas.¹¹⁹

Para este autor, a Constituição Orçamentária “constitui” o que ele denomina de “Estado Orçamentário”, que é “a particular dimensão do Estado de Direito, apoiada nas receitas,

¹¹⁵ Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de la Mora, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p. 60.

¹¹⁶ Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero I, Introducción*, v. 2, p. 411.

¹¹⁷ Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 8.

¹¹⁸ Idem, *ibidem*, p. 19.

¹¹⁹ Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, p. 171.

especialmente a tributária, como instrumento de realização das despesas”.¹²⁰

A doutrina europeia, principalmente, debruçou-se sobre o conteúdo e abrangência do Direito Financeiro, procurando como situar o Direito Tributário no universo jurídico, mais especificamente se é este setor do Direito parte integrante do Direito Financeiro ou algo dele separado, ou “autônomo”. Sem nos concentrarmos nas divagações acerca da “autonomia” – se científica, se didática, se ambas – de qualquer “ramo” do Direito – podemos enxergar o Direito Tributário como um galho da árvore do Direito Financeiro com maior clareza do que o faziam autores europeus há algumas décadas.

Assim, explica-se a preocupação dessa doutrina em atribuir papel ao Direito Tributário *dentro* do Direito Financeiro e de estranhar a sua pouca importância na combinação com o Direito “Orçamentário”. Hoje, percebe-se que a explicação para tal constatação repousa na circunstância de o Direito Tributário caminhar sozinho, com seus princípios e peculiaridades e com as suas questões de constitucionalidade resolvidas.

O que se quer significar é que a legalidade na tributação já é resolvida quando da instituição do tributo, enquanto que, para o gasto do dinheiro público, a manifestação do “dono da coisa pública” ocorre mediante a aprovação do orçamento. Daí falar-se em “bifurcação do princípio da legalidade”. Significa isso que, olhando para o orçamento, tanto no que se refere às receitas quanto às despesas, sabe-se que ambas necessitam de lei:

¹²⁰ Idem, *ibidem*. Prossegue o professor: “O Estado Orçamentário surge com o próprio Estado Moderno. Já na época da derrocada do feudalismo e na fase do Estado Patrimonial e Absolutista aparece a necessidade lançar tributos e efetuar gastos, primeiro na Inglaterra (Magna Carta de 1215) e logo na França, Espanha e Portugal. Com o advento do liberalismo e das grandes revoluções é que se constitui plenamente o Estado Orçamentário, pelo aumento das receitas e despesas públicas e pela constitucionalização do orçamento na França, nos Estados Unidos e no Brasil (art. 172 da Constituição de 1824)”.

as primeiras para serem arrecadadas e as segundas para serem despendidas. Ocorre que o princípio da legalidade, corolário do “princípio do consentimento”, já foi atendido, no que respeita às receitas tributárias, com a lei que cria o tributo respectivo, o que não ocorre com o gasto público, para o qual se exige autorização por intermédio da lei orçamentária.

Daí, também, o porquê de Álvaro Rodríguez Bereijo salientar o fato de que o núcleo central da temática de Direito Financeiro não ser constituído tanto pelas relações jurídicas tributárias, “sino más bien por la relación entre los ingresos y los gastos públicos, *el verdadero eje central en torno a que gira el derecho financiero*”.¹²¹ E mais, prossegue o presidente emérito do Tribunal Constitucional da Espanha, “esta relação [entre receitas e despesas] encontra a sua expressão ou se materializa no Orçamento do Estado”,¹²² concluindo que “la institución presupuestaria es la que da unidad y coherencia a la actividad financiera del Estado”.¹²³

Destarte, podemos afirmar a existência de um “Direito Orçamentário”, que podemos definir como o ramo do Direito que disciplina o orçamento do Estado, desde a sua elaboração até a sua execução.

2.2 Conceito de orçamento

Originariamente o vocábulo “budget” – orçamento em língua inglesa (e francesa também) – significava “bolsa de dinheiro” ou “bolsa pública”, que servia para “receptáculo da receita e para o desembolso do Estado”.¹²⁴ No Reino Unido, o termo foi

¹²¹ Álvaro Rodríguez Bereijo, *Introducción al estudio del derecho financiero*, p. 103.

¹²² Idem, *ibidem*.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Conforme Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 3, que invoca Henry Carter Adams.

empregado para designar a bolsa de couro na qual o Chanceler do Erário (*Chancellor of the Exchequer*) “levava ao Parlamento a exposição das necessidades e dos recursos do Governo”.¹²⁵ ¹²⁶

A noção de orçamento caminha estreitamente atrelada à de Estado, é dizer: conforme se compreenda o papel do Estado na vida da nação, assim será focado e moldado o orçamento.

Desde que o Estado deixou de cumprir um papel basicamente estático, na época do liberalismo, do *laissez faire, laissez passer*, passando a ser ator também, muitas vezes protagonista, do que acontece na vida de uma sociedade em dado momento histórico, adquiriu uma função *dinâmica* de que antes carecia; é ele hoje, em maior ou menor grau, dependendo do respectivo país, um instrumento de atuação do Estado na Economia.

Griziotti é extremamente objetivo ao conceituar o orçamento, que define como o “documento jurídico e contábil no qual se enumeram as receitas e os gastos do Estado, no seu importe pelo período de um ano [...] e tem força de lei pela aprovação do Parlamento”.¹²⁷

A definição clássica de orçamento, trazida por autores até o início do século XX, foi ultrapassada em função desse novo protagonismo do Estado, que fez com que o orçamento também passasse a ter uma função de agente ativo na sociedade, muito especialmente no que concerne à sua repercussão na Economia.

Com base nisso, Régis de Oliveira define o orçamento como “a lei periódica que contém a previsão de receitas e fixação de despesas, *programando a vida econômica e financeira do*

¹²⁵ Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 3.

¹²⁶ Segundo Trotabas e Cotteret, a palavra *budget* deriva do francês antigo *bouge, bougette*, pequena bolsa e esta palavra veio à França por intermédio da Inglaterra, onde ela tomou o seu sentido financeiro, evocando a bolsa do Rei e o tesouro real que ela continha (Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 16).

¹²⁷ Benvenuto Griziotti, *Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, p. 426.

Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.¹²⁸ Aqui importa ressaltar nesta visão o aspecto o orçamento como “programador” da vida econômica e financeira do Estado. Dá-se ênfase ao caráter dinâmico atual do orçamento.

Efetivamente, a ideia do orçamento como simplesmente “um ato que contém a aprovação das receitas e dos gastos públicos”, como referia Storm¹²⁹ (e, de forma similar, toda a doutrina da época) cedeu lugar à possibilidade de enxergá-lo como um instrumento de atuação na vida econômica.

Fonrouge define o orçamento como “um ato de transcendência que regula a vida econômica e social do país, com significado jurídico e não meramente contábil [...]”.¹³⁰

Nas palavras de Martínez Lago e García de la Mora, o orçamento “representa, por excelência, o nexo de união fundamental entre receitas e gastos públicos; nele aparece sintetizada a atividade financeira toda”.¹³¹

Tendo presente a pouca importância que restou à lei orçamentária para autorizar as receitas (referimo-nos aqui às receitas tributárias), dado que esta permissão já vem outorgada pela respectiva lei tributária (a “bifurcação do princípio da legalidade” a que se reporta a doutrina espanhola, a que já referimos acima), Martín Queralt afirma que “o orçamento aparece hoje configurado como a lei anual de autorização do gasto público, mediante a qual se fixa o seu importe, sua destinação

¹²⁸ Régis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 347, grifou-se.

¹²⁹ René Storm, *Le Budget*, apud Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, p. 111, que também refere às definições de Laufenburger e Trotabas (p. 112).

¹³⁰ Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, p. 131.

¹³¹ *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p. 60.

e se aprovam as regras que deve obedecer a Administração na sua distribuição”.¹³²

Martner chega a afirmar que “talvez uma das contribuições mais importantes que se poderia mencionar [com relação ao orçamento] seria a da interdependência do orçamento e o seu uso múltiplo”.¹³³ Continua este autor:

En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas a cumplir con determinados métodos; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.¹³⁴

2.2.1 Características

A tecnicidade é da natureza da matéria orçamentária. Esta é a primeira razão, a nosso ver, por que o tema “orçamento” não atrai o interesse dos juristas e, que dirá, do leigo.

Trata-se de assunto normalmente destinado aos especialistas que lidam com o orçamento no dia-a-dia e que afasta – compreensivelmente – os não iniciados. É como se fosse um ser estranho, de outro universo, hermético e, por causa disso mesmo, assusta a quem dele pretende, num primeiro momento, se aproximar. É da natureza humana o medo do desconhecido.

¹³² J. Martín Queralt, C. Lozano Serrano, J. M. Tejerizo López e G. Casado Ollero, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, p. 14.

¹³³ Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 7.

¹³⁴ Idem, *ibidem*, p. 7-8.

Esta característica acarreta um distanciamento da sociedade como um todo com relação a tudo o que se refira às finanças públicas e, dentro disso, do orçamento, deixando aquilo tudo que se refira à sua elaboração e execução a cargo dos expertos, o que afasta, de uma certa maneira, o controle popular a que deve estar sujeito o orçamento.

Mais grave, ainda: embora necessária e consubstancial a tecnicidade do orçamento, ela acaba sendo um obstáculo ao “bom controle político”, como alertam Guillaume Chaffardon e Jean-François Joye.¹³⁵

O orçamento é a lei mais importante do Estado, em nosso sentir, vindo abaixo, apenas, da Constituição. Com efeito, é nele que estará desenhado o próprio Estado, o seu tamanho, as suas feições; ali se encontrará estampado o grau da sua intervenção na economia e, conseqüentemente, na própria sociedade; ali também se deverá poder deparar com o plano de governo juridicizado e transformado em números.

A corroborar este pensamento, invocamos aqui Bouvier, Esclassan e Lassale, que chamam a atenção para o fato de que a Lei Orgânica relativa às leis de finanças na França – LOLF –, de 1.º de agosto de 2001, que reformou a de 2 de janeiro de 1959, foi de iniciativa do Parlamento, o que não é de pouca importância.¹³⁶ Queremos ressaltar com isso é a ideia, que, de resto, permeia todo este estudo, de que a Lei Orçamentária é a lei mais importante do Estado.

À circunstância acima referida foi atribuída especial relevância, a ponto de a *Revue Française de Finances Publiques* haver publicado um volume inteiro sob o título: “Reforma das Finanças Públicas: Reforma do Estado”.¹³⁷

¹³⁵ Guillaume Chaffardon e Jean-François Joye, *La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?*, p. 314.

¹³⁶ Michel Bouvier et alii. *Finances Publiques*, p. 26.

¹³⁷ RFFP n. 73 – 2001.

A tecnicidade referida acima, denominação que preferimos a outras, atrapalha o “pensamento jurídico”, que parece padecer, como afirma César de Moraes Sabbag, “dos efeitos da excessiva contabilização do assunto, não raro perdendo o foco e a oportunidade de examinar se o orçamento está sendo tratado como merece e se realmente o país está decidindo direito o que fazer com o recurso público”.¹³⁸

O mesmo autor resume, muito objetivamente, o que chamaríamos de *conteúdo* do orçamento com as seguintes palavras: “nos orçamentos materializam-se as diretrizes da política econômico-financeira e o compromisso das autoridades em cumprir os objetivos fundamentais do País, expressos na Constituição”.¹³⁹

No nosso modo de ver, o orçamento é a lei que apresenta a estimativa das receitas do Estado e autoriza o gasto do dinheiro público, revelando nesse mister o papel do Estado na sociedade num determinado momento histórico.

2.3 Aspectos do orçamento

Costuma a doutrina referir-se aos “aspectos”, ou “feições” do orçamento, podendo-se apontar os seguintes: contábil, político, econômico e jurídico.

Estas são, unicamente, prismas pelos quais se pode visualizar e analisar o orçamento que, como já se viu, é uma figura complexa e multifacetada.

O orçamento é um instituto polivalente, no sentido de que possui diversas facetas nas quais ele pode ser examinado.

Como expressam Aman Khan e W. Bartley Hildreth, no seu prefácio ao livro *Budget theory in the public sector*, o orçamento

¹³⁸ César de Moraes Sabbag, *Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo*, p. 454.

¹³⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 458.

é parcialmente político, parcialmente econômico, parcialmente contábil e parcialmente administrativo.¹⁴⁰ Compreende-se que assim seja, dada a importância que o orçamento revela em todos esses aspectos.

Pelo prisma de um documento contábil, ele fornece um teto ao gasto público.

Do ponto de vista jurídico, examina-se o orçamento conforme a legislação que se lhe aplica, que é o que se fará em todo o decorrer deste estudo; sob o aspecto contábil, afere-se se a escrituração das receitas e das despesas corresponde ao que determina a lei. Deter-nos-emos nas suas dimensões política e econômica, que nos parece serem de extrema relevância.

2.3.1 *Caráter político do orçamento*

Não há como deixar de reconhecer a relevância da perspectiva política do orçamento ou, como classicamente exposta nos manuais de Direito Financeiro, a sua “função” política.

Conforme salientam Aman Khan e W. Bartley Hildreth, como documento político, o orçamento aloca os raros recursos de uma sociedade, após uma escolha entre interesses múltiplos, competitivos conflitantes.¹⁴¹ Com efeito, trata-se sempre de uma escolha política a que se faz para decidir o destino de verbas públicas que também, em geral, são exíguas. Dentre as necessidades públicas, que são muitas, é natural que se tenha que proceder a opções quanto ao destino das verbas públicas, decisão esta que é eminentemente de caráter político (embora limitada, até certo ponto, pelas escolhas adrede feitas pelo constituinte originário).

É sabido que um dos papéis importantes desempenhados pelo Poder Legislativo em tema de orçamento é a sua função de fiscalizar o Poder Executivo. Ao apresentar ao Legislativo o

¹⁴⁰ KAHN, Aman e HILDRETH, W. Bartley (coord.) – *Budget theory in the public sector*.

¹⁴¹ Aman Khan e W. Bartley Hildreth, *Budget theory in the public sector*, p. X.

plano de atuação econômica do Estado, permite a este emitir um juízo fundamentado dessa atuação.¹⁴² Como realça Pérez Royo,

se trata de un elemento esencial en el esquema de división de poderes y presenta matices diversos según el balance que en cada sistema constitucional se establezca respecto de esa división y según las tradiciones políticas de cada país.¹⁴³

Em que pese a isso, há de se reconhecer que a força relativa dos Poderes Executivo e Legislativo varia de acordo com a forma de governo.

Num sistema parlamentarista há uma menor separação entre estes dois Poderes. Se for mantida a disciplina entre o(s) partido(s) que está(ão) no Poder, o Governo pode propor leis (dentre elas, a orçamentária) ao Parlamento, que as aprova sem dificuldade. O melhor instrumento, nesses casos, para este “controle o Executivo” é a proposição de um voto de não confiança no Governo, o que causa a queda do Gabinete, se esse voto obtiver sucesso.

Na Alemanha, por exemplo, constata-se que, embora os Comitês parlamentares de orçamento (ou de Finanças) exerçam alguma influência, o papel principal do Parlamento é praticamente limitado a legitimar decisões já tomadas pela coalisão que forma o Governo.¹⁴⁴

Já num regime presidencialista puro, como é o caso do Brasil, a separação entre um e outro Poder é estabelecida na Constituição

¹⁴² Cf. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, p. 463. Frisa o professor que, do ponto de vista político, o orçamento é o principal instrumento de controle da ação de governo. Diz: “En este sentido, podemos decir que el concepto mismo de la institución va unido al nacimiento y desarrollo de las formas democráticas de gobierno, al Estado constitucional, el cual, en todas sus formas, incluidas las más imperfectas o embrionarias, incluye la prerrogativa del legislativo de aprobar el presupuesto”.

¹⁴³ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁴ Conforme *The Legal Framework for Budget Systems – an international comparison*, especialmente p. 223.

e o Poder Legislativo, elaborando leis, pode reforçar a sua “supremacia” sobre o Poder Executivo em matéria orçamentária.¹⁴⁵

Com base na evolução do orçamento na Inglaterra, Hector Villegas reconhece que aquele foi o resultado político das lutas pela supremacia travadas entre o soberano e os representantes do povo.¹⁴⁶ Estes conseguiram, primeiramente, que o rei aceitasse que nenhum imposto poderia ser estabelecido sem o consentimento dos representantes do povo e, em seguida, “controlar o emprego dos fundos que haviam votado, ou seja, os gastos públicos”.¹⁴⁷

Para César de Moraes Sabbag, “a sistemática atual [do sistema orçamentário, no Brasil], ao contrário do que se supõe, inviabiliza o debate institucional com a sociedade”.¹⁴⁸ Chega a dizer mesmo que esse sistema estaria estruturado, a partir da Constituição, “para reforçar as prerrogativas do Executivo e retirar efetividade do controle parlamentar, mantendo a sociedade absolutamente distanciada de qualquer decisão importante”.¹⁴⁹

Embora reconheçamos que a prática orçamentária em nosso país diverge bastante do que está idealmente disposto na Constituição da República e nas leis financeiras que dela decorrem, não parece que esse sistema orçamentário formal *inviabilize* o debate institucional com a sociedade. A Lei das Leis fornece a ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) a possibilidade de discutirem os destinos da sociedade e, em termos de recursos financeiros, deliberarem quanto à sua destinação. Se isso não ocorre na vida real não será por falta de arcabouço jurídico que o permita.

¹⁴⁵ Sobre este ponto, veja-se *The Legal Framework for Budget Systems*, cit. p. 48-49.

¹⁴⁶ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 126.

¹⁴⁷ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁸ César de Moraes Sabbag, *Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo*, p. 455.

¹⁴⁹ Idem, *ibidem*.

Na França se critica os poucos poderes [em termos relativos, diríamos] que tem o Parlamento em matéria de orçamento, como, por exemplo, embora tenha a competência para autorizar o limite das despesas do Estado, não tem nenhum papel na fixação desse limite [o que compete ao governo].¹⁵⁰

Diz-se, também, que o Parlamento é muito pouco escutado e que o governo aproveita muito pouco do que é feito pelos parlamentares em termos de trabalhos e análises orçamentárias, “como se as finanças públicas fossem muito importantes para serem tratadas pelos eleitos pelo povo”.¹⁵¹

Do mesmo modo que o orçamento deixou de ser uma peça meramente contábil para constituir-se no ordenamento racional da Administração e do Tesouro, o *budget* inglês e francês passou ao papel do instrumento de equilíbrio político entre os órgãos executivo e legislativo da soberania nacional, conforme observa Aliomar Baleeiro.¹⁵² Isso se espalhou sobre todos os países que sofreram influência da Inglaterra, da França e os Estados Unidos, como é o caso do Brasil.

O mesmo mestre observa que o orçamento floresceu, na sua primeira fase, “como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais das massas”.¹⁵³

2.3.1.1 Os limites do político

Ainda que se admita a profunda interferência do aspecto político em tudo o que se refere ao orçamento, força é reconhe-

¹⁵⁰ Alain Lambert e Philippe Marri, *En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'État*, p. 143-144.

¹⁵¹ Idem, *ibidem*.

¹⁵² Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 395.

¹⁵³ Idem, *ibidem*.

cer, também, que “o político” encontra seus limites na Constituição da República.

Assim, por mais que a economia influencie as escolhas políticas, há prioridades claramente contempladas no texto da Lei Maior e que obrigam o legislador – entenda-se como tal, aqui, o Executivo e o Legislativo – a segui-las.

Ocorre que, em última análise, a política econômica do Governo deve ser formulada buscando o maior proveito para toda a sociedade, como é elementar. Nesse contexto, as escolhas econômicas, em princípio, são realizadas visando a propiciar o maior bem-estar à população, sem deixar de lado a natural influência de fatores externos, como é obrigatório num mundo globalizado.

Incorporando as opções políticas quanto à condução da economia, o orçamento certamente refletirá essas opções e a sua posta em prática sofrerá as consequências dessa política, para o bem e para o mal. Nesse sentido, resulta difícil julgar, a não ser em casos limites, a adequação das escolhas feitas e materializadas no orçamento, aos ditames constitucionais implícitos ou explícitos, o que acresce como ingrediente a dificuldade de separar-se o político – e também, necessariamente, o econômico – do jurídico, quando se cuida de orçamento público.

2.3.1.2 Como se processa a aprovação do orçamento no Brasil

Não obstante, formalmente, a estrutura do processo orçamentário como um todo estar bastante bem urdida, pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais, na prática cotidiana as coisas não se passam como seria de se esperar diante desse arcabouço mencionado.

Efetivamente, consoante dispõe o Texto Supremo, a iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo (art. 165, *caput*)

e o Parlamento examinará os respectivos projetos (art. 165, §§ 1.º, 2.º e 3.º, especialmente) e os aprovará (ou não), nos termos do art. 48, II.

Isso faria presumir que há uma participação mista, como deve ser, do Poder Executivo e do Poder Legislativo na discussão e aprovação do orçamento (das três leis orçamentárias, em rigor). No entanto, conforme se pode presenciar em todos os exercícios financeiros, ao menos até esta parte, o orçamento é praticamente imposto pelo Executivo ao Legislativo e este, após as barganhas políticas de praxe (mais especificamente a aceitação de emendas parlamentares por parte do Executivo), acaba, em geral (às vezes a destempo) por aprová-lo.

Talvez uma das melhores oportunidades para o debate dos programas de desenvolvimento do país seja desperdiçada pela forma como, tradicionalmente, a lei orçamentária é processada no Parlamento. Esta situação é bastante bem retratada por César de Moraes Sabbag, quando diz:

Embora o *processo legislativo orçamentário* constitua oportunidade correta e palco adequado para que governo e sociedade reflitam sobre o destino do recurso público – principal instrumento para viabilização das políticas públicas de Estado – não se discutem grandes temas nacionais, estratégias para o desenvolvimento ou macro-decisões econômico-financeiras.

O que importa, de verdade, fica sempre ofuscado pelo *varejo* orçamentário, pela *acomodação política* do sistema e de seus atores, que se esforçam em atuações pouco nobres para o andamento dos projetos e cumprimento formal dos prazos.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo, p. 454.

2.3.1.3 Não aprovação do orçamento

Decidimos incluir o tema neste capítulo, uma vez que enxergamos uma nítida relação dele com o aspecto político do orçamento.

A Constituição da República não prevê expressamente a saída para se isso ocorrer, o que faz com que a doutrina seja encarregada de apontar os possíveis caminhos.

A relevância do assunto está em que o Estado simplesmente não pode funcionar sem ter o orçamento aprovado. Infelizmente, em nosso país, as pessoas usualmente não têm noção sobre o que isso significa e o homem comum do povo, principalmente, *mas não somente*, provavelmente nem percebe que, passado o prazo de aprovação do orçamento, esta não ocorreu. Isso porque, de um jeito ou de outro, as coisas continuam funcionando (ou não funcionando) normalmente, como se nada tivesse acontecido.

Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos da América, por exemplo, o dinheiro público no Brasil continua sendo aplicado e utilizado como se a lei orçamentária houvesse sido aprovada. Usam-se instrumentos, como a Medida Provisória, para a abertura de crédito extraordinários, o que sucede sem autorização constitucional.¹⁵⁵ Nos Estados Unidos, a exemplo do que ocorreu no ano de 2013, quando a aprovação do seu orçamento se deu com atraso, imediatamente se notou que certos serviços foram interrompidos, funcionários deixaram de receber salários etc. Há alguns anos, quando situação semelhante aconteceu, os Consulados em outros países ficaram até sem formulários para pedidos de visto.

A não devolução do projeto de lei orçamentária no prazo está contemplada na legislação, com a respectiva solução: “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Consti-

¹⁵⁵ Acerca do uso de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário, veja-se o capítulo “O orçamento e o STF”.

tuições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente". É o que reza o art. 32 da Lei 4320/64.

A questão não resolvida é para eventual não devolução, tempestivamente, do projeto de lei orçamentária para sanção ou a sua rejeição total ou parcial.

2.3.1.3.1 Pequeno histórico

A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1/69 dispunha:

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

No Estado de São Paulo, como observa Regis de Oliveira, a Constituição Bandeirante previa que "rejeitado o projeto [de lei orçamentária], subsistirá a lei orçamentária anterior".¹⁵⁶ Este dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que a solução seria a de entender não devolvido o projeto enviado ao Congresso Nacional¹⁵⁷, ou seja, pelo entendimento da Suprema Corte, tanto a rejeição do projeto de lei orçamentária, quanto a sua não devolução para sanção produziam o mesmo efeito, isto é, *o projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso será promulgado como lei*.

Como dissemos, a Constituição vigente não prevê expressamente a solução da questão.

¹⁵⁶ Regis de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 380.

¹⁵⁷ Cf. Regis de Oliveira, op. cit., p. 381, que se refere a acórdão constante da RDA 112/263.

Algumas alternativas são cogitadas. Antes de passar a elas, contudo, impende salientar o alerta de José Afonso da Silva que lembra que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não pode ser rejeitado, pois, conforme reza o art. 57, § 2.º, da Lei Maior, "a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias". Por outro lado, no entender deste autor, a Constituição admite a rejeição do projeto de lei orçamentária anual, com base no que dispõe o art. 166, § 8.º, do mesmo Diploma:

Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.¹⁵⁸

2.3.1.3.2 Não aprovação tempestiva do orçamento

Neste ponto, Regis de Oliveira entende que, não aprovado o orçamento tempestivamente, pode o Congresso Nacional fazê-lo posteriormente, "colocando-o em vigor ao início do exercício. Com tal providencia, haveria apenas um período em que a nação estaria sem a lei orçamentária".¹⁵⁹ Invoca acórdão do Supremo Tribunal Federal, que entendeu ser admissível que a lei estabeleça um período pelo qual a programação constante do projeto de lei pode ser executada por um determinado período, suplantado o qual é imprescindível a solicitação de abertura de crédito especial.¹⁶⁰

Segundo este autor, ainda, na hipótese aventada poderia haver a solicitação de créditos orçamentários, mas "subsistindo a

¹⁵⁸ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 747.

¹⁵⁹ Op. cit., p. 382.

¹⁶⁰ Acórdão relatado pelo Min. Nelson Jobim (Ação Originária n. 547/AL, j. 24.5.99).

ausência de texto, a solução deverá ser outra”.¹⁶¹ Esta solução, na sua opinião, deveria ser aquela prevista na Constituição anterior, qual seja, “a promulgação, por decreto, do texto proposto”.¹⁶² Para ele,

se o Legislativo não discutiu tempestivamente o assunto e não ofereceu proposta de lei orçamentária com as alterações que tenha querido fazer, a competência retorna ao Executivo, que, então, administrará o país, o Estado ou o Município por sua conta. Sujeita-se, evidentemente, ao controle do Legislativo [...] Como este se recusou a endossá-lo [o plano de ação governamental], compreende-se que renunciou ao direito de emenda e de traçar orientação ao Executivo. Logo, abriu mão do direito de sujeitar o texto às alterações que entendia conveniente. *O Executivo, então, assume a gestão do orçamento, por sua conta e risco, sujeitando-se, como se disse, ao controle do Legislativo*”.¹⁶³

Sobre este aspecto, parece-nos bastante razoável o entendimento dado pelo Supremo Tribunal Federal à questão no tocante ao atraso da devolução, pelo Legislativo, do projeto de lei orçamentária ao Executivo, isto é, que haja a solicitação de abertura de créditos especiais. O desejável, realmente, é que *sempre* haja a participação do Poder Legislativo no que se refere ao emprego do dinheiro público. No entanto, se esse atraso na devolução perdurar, a situação é acrescida de um ingrediente de dificuldade: ao mesmo tempo, a lei deve aprovar o orçamento e o Estado não pode deixar de funcionar pelo fato de ele não ser aprovado a tempo. Daí em diante, cremos que o problema da não devolução equipara-se ao da rejeição do projeto de lei orçamentária.

Harada lembra, quanto à não devolução do projeto a tempo, que, na prática, o assunto vem sendo tratado pelas leis de diretrizes orçamentárias, “autorizando o Poder Executivo a realizar

¹⁶¹ Regis de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 382.

¹⁶² Idem, *ibidem*, p. 382.

¹⁶³ Idem, p. 382-383, grifou-se.

proposta orçamentária até sua aprovação e encaminhamento do respectivo autógrafa pelo Legislativo, na base de 1/12 (um doze avos) em cada mês”.¹⁶⁴

2.3.1.3.3 Rejeição do projeto de lei orçamentária

Conforme averba Giacomoni, a Constituição de 1946 admitia a possibilidade de o orçamento ser rejeitado, tanto é que previa que, se o orçamento não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-ia para o exercício seguinte o que estiver em vigor (art. 74). Havia crítica quanto a este dispositivo, principalmente de autores de áreas não jurídicas, pois, se o orçamento moderno representa a programação de trabalho de um governo, como poderia ser prorrogado? Como se poderia executar o mesmo projeto duas vezes?¹⁶⁵

Isso não obstante, segundo este autor, essa Constituição disciplinava um tipo de orçamento público marcadamente tradicional,

estruturado com base em tetos financeiros nas diversas unidades orçamentárias. *Prorrogar tal tipo de orçamento pelos transtornos consequentes não deveria acontecer, mas era algo possível e lógico* [...].¹⁶⁶

Com a Constituição de 1967, Emenda 1/69, como vimos acima, se não houvesse devolução no prazo, o projeto apresentado seria promulgado como lei. Dizia-se, então, que a partir daí o projeto de lei orçamentária não podia ser rejeitado.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Kiyoshi Harada, *Direito financeiro e tributário*, p. 66. Prossegue o autor, dizendo que “infelizmente, essa prática vem induzindo a leniência das Casas Legislativas que antes não deixavam de devolver a proposta orçamentária devidamente aprovada até o encerramento da sessão legislativa”.

¹⁶⁵ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 276.

¹⁶⁶ Idem, *ibidem*.

¹⁶⁷ Idem, p. 277.

Sobrevindo a atual Carta, parece-nos que é indubitável a possibilidade de rejeição do orçamento. Não que ela deva ser a regra nem que seja aconselhável, mas o texto constitucional vigente refere-se expressamente à rejeição do projeto de lei orçamentária no art. 166, § 8.º, já mencionado retro.

Ainda que assim não fosse, não vislumbramos coerência em o projeto de lei orçamentária ser encaminhado ao Parlamento (art. 166, § 6.º)¹⁶⁸, devendo este *dispor* sobre o projeto (art. 48, II)¹⁶⁹, se ele [Parlamento] somente pode aprovar o orçamento e não rejeitá-lo.

Além disso, como vimos, o período de debate orçamentário é um momento importante nas relações Executivo-Legislativo e o orçamento é tal em decorrência a manifestação dessas duas vontades.

Aceitar, ao menos sem previsão legal expressa, a promulgação do projeto como lei, afigura-se-nos desconsideração para com o papel do Poder Legislativo no orçamento. Ora, se lhe é dada a competência para apreciar o orçamento, ele deve poder tanto aceitá-lo como rejeitá-lo. Admitir a hipótese aludida significará voltar aos tempos da acirrada discussão acerca a natureza jurídica da lei orçamentária, aceitando-a, com relação às despesas, como sendo lei meramente formal, hipótese em que prescindiria da aprovação do Parlamento. Como não pensamos que assim seja, devemos desprezar esta solução.

¹⁶⁸ “Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º”.

¹⁶⁹ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...];

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;”.

José Afonso da Silva admite a rejeição do projeto de lei orçamentária, mas esta [rejeição], “só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada por via de emendas, dadas as limitações para estas”.¹⁷⁰ Regis de Oliveira, embora advogue pela promulgação do projeto orçamentário por decreto em caso de rejeição, também entende que o Poder Legislativo “não pode rejeitar o orçamento por motivos menores. Não pode deturpar a proposta orçamentária de forma a impedir o exercício administrativo e político da entidade federativa”.¹⁷¹

A nós parece que, do ponto de vista estritamente jurídico, até que sobrevenha a lei complementar de normas gerais de Direito Financeiro requerida pelo art. 165, § 9.º, da Constituição, a saída para esta situação é aquela prevista pelo art. art. 166, § 8.º, da Lei das Leis, ou seja, a abertura de créditos especiais ou suplementares por meio de *prévia e específica* autorização legislativa.

Já pelo prisma político – que, certamente, não pode ser desconsiderado – sabe-se que acordos são alinhavados entre o Poder Executivo e os parlamentares visando à aprovação do orçamento sem grandes problemas. Significa isso que, nos âmbitos federal e estadual ao menos, dificilmente ocorrerá a rejeição total do projeto de lei orçamentária.

2.3.1.3.4 Direito comparado

Em Portugal, como nos dá notícia João Ricardo Catarino, a solução para a não aprovação do orçamento é a “prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado”.¹⁷²

¹⁷⁰ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 748.

¹⁷¹ *Curso de direito financeiro*, p. 384.

¹⁷² *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 326.

De fato, a “lei de Enquadramento Orçamental” portuguesa prevê as situações em que a lei orçamentária é prorrogada, em seu art. 12.º-H:

Artigo 12.º-H

Prorrogação da vigência da lei do Orçamento

1 – A vigência da lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique:

- a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;
- b) A tomada de posse do novo Governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de Julho e 30 de Setembro;
- c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do Governo proponente ou de o Governo anterior não ter apresentado qualquer proposta;
- d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado.

Nessa circunstância, a execução orçamentária será procedida por duodécimos, consoante determina o número 4 do mesmo artigo da lei mencionada:

4 – Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução do orçamento das despesas obedece ao princípio da utilização por duodécimos das verbas fixadas nos mapas orçamentais que as especificam, de acordo com a classificação orgânica, sem prejuízo das excepções previstas na alínea a) do n. 5 do artigo 43.º

Na Espanha também se considera prorrogado o orçamento do exercício anterior, caso o orçamento não seja aprovado a tempo, como reza o art. 134.4., da Constituição espanhola:

Art. 134.4. *Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*

Lembre-se que a Espanha é uma monarquia *parlamentar*, conforme reza o art. 1. 3. da sua Constituição (*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*). Isso propicia uma visão diferente da questão aqui analisada, porquanto, em princípio, o que pode ocorrer é um atraso na aprovação da lei orçamentária, já que a sua rejeição acarretaria, provavelmente, a queda do governo.

Conforme dissemos acima, a aplicação do art. art. 166, § 8.º, da Constituição é, do ponto de vista estritamente jurídico, a mais adequada tanto à situação de não aprovação tempestiva do orçamento quanto à da sua rejeição.

Outra possibilidade que se nos afigura mais próxima de ser aceita juridicamente é a prorrogação da lei orçamentária anterior, com os ajustes necessários em termos de atualização monetária e, evidentemente, de remoção de itens já executados anteriormente. Assim pensamos porquanto, ainda que se possa dizer que a lei orçamentária é uma lei de caráter temporário – para vigor por um ano –, ela ainda é uma lei, tendo sido, à sua época, aprovada pelo Parlamento.

Ademais, como ensina José Afonso da Silva,

[...] a regra é a da permanência da lei anterior, enquanto não revogada expressa ou tacitamente. Verdade é que a lei orçamentária é daquelas que são promulgadas para vigorarem por certo tempo, ou seja, por um exercício financeiro. Por isso, diz-se que é lei temporária, isto é, lei feita para vigor por um período determinado. Devemos, entretanto, convir que a sua temporariedade deflui do fato de que sua matéria se esgota com sua aplicação no período indicado. Não é temporária, porque assim ela própria determina, dizendo que vigorará até o dia tal, mas porque tal decorre de seus termos, tais como; ‘Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 19...’. Mas a lei orçamentária subsequente é que, efetivamente, revoga a ante-

rior, com a cláusula revogatória das disposições em contrário ou porque regule novamente a matéria.¹⁷³

Em resumo, num e noutro caso, ao menos, em algum momento houve a participação do Parlamento no exame do orçamento, devendo esta circunstância ser privilegiada.

Em todo caso, conforme também já se referiu aqui, a solução terminará, no mais das vezes, por ser resolvida na esfera política.

Impõe-se, para pôr termo à controvérsia, a edição de lei complementar de normas gerais disciplinando de vez a matéria.

2.3.2 Aspecto econômico do orçamento

Não há, no mundo moderno ao menos, a possibilidade de se dissociar o orçamento da política econômica. A economia do país afeta o orçamento e reversamente.

Com efeito, com o orçamento se pretende programar a atuação o setor público para conseguir determinados objetivos de política econômica e, desse modo, estabelecer as regras que orientarão a política econômica do Governo, como salienta Germán Orón.¹⁷⁴ Isso é assim até porque “a política econômica é uma concreção da política”.¹⁷⁵

É de praxe dizer-se que o orçamento passou de uma visão estática, quando basicamente era considerado como um documento no qual constavam números relativos a entradas e saídas de dinheiro nos cofres públicos num determinado período de tempo, para ser apreciado do ponto de vista dinâmico, querendo-se, geralmente, dizer com isso, que ele reflete, aponta para os rumos da economia do país. Esta constatação é recorrente na

¹⁷³ *Orçamento-programa no Brasil*, p. 302.

¹⁷⁴ Germán Orón Moratal, *El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos*, p. 932.

¹⁷⁵ *Idem*, *ibidem*.

doutrina e neste trabalho também. Não nos importamos em repetir esta realidade, porquanto a reputamos de visceral importância tê-la presente a todo momento, a fim de ressaltar, sempre que possível, a relevância, nem sempre suficientemente reconhecida, da lei orçamentária.

Pode-se afirmar que a economia influi no orçamento e, reciprocamente, é por ele influenciada.

Como um documento econômico e fiscal, segundo Aman Khan e W. Bartley Hildreth, o orçamento serve como um instrumento fundamental para proceder-se a uma avaliação da redistribuição da renda num determinado local, estimulando o seu crescimento econômico, combatendo a inflação e mantendo a estabilidade econômica.¹⁷⁶

Nos dias que ora correm, desde há um certo tempo, é visível a importância da Economia nos destinos das pessoas e das nações. Não que tenha havido época em que ela foi desimportante, porém nos tempos modernos parece que tudo gira em torno da Economia; as pessoas e as nações pautam suas vidas ao sabor da Economia, talvez numa proporção muito maior que em outras eras. Governantes são eleitos ou não em função dos rumos da Economia; as pessoas tomam decisões sobre o seu futuro profissional e até mesmo pessoal de acordo com fluxos econômicos etc.

Creemos mesmo poder asseverar que estamos vivendo a “Era da Economia”.

Se isso é uma verdade incontestável, ao menos que se lembre de colocar ao seu lado o Direito também. Diz-se isso, pois é bastante comum depararmos com situações em que o Direito posto parece ceder a sua vez à Economia, ou, pior, que esta passe como um rolo compressor por sobre o Direito.

¹⁷⁶ Aman Khan e W. Bartley Hildreth, *Budget theory in the public sector*, p. X.

No tema “orçamento”, especialmente, os juristas e os economistas dificilmente se entendem ou falam a mesma linguagem. Isso, se por um lado é compreensível, já que se tratam de duas ciências distintas, com instrumental e linguagem também diferentes, na sua maior parte, por outro lado causa espanto quando se tem em mente que o objeto a ser analisado é o mesmo ou seja, o orçamento.

Ricardo Lobo Torres fala da “moralização do orçamento” dizendo que, para que esta aconteça, deve-se superar o “cientificismo estéril” que se instalou no país.¹⁷⁷ Para ele, os juristas abandonaram o estudo do conteúdo do orçamento e da estrutura dos gastos públicos e concentraram a sua atenção nas “questões técnicas formais” da elaboração da lei orçamentária ou de aspectos simplesmente processuais das garantias dos direitos sociais “sujeitos ao princípio da reserva orçamentária”¹⁷⁸. Já os economistas “monopolizaram o discurso sobre a política orçamentária” e “produziram soluções puramente utilitaristas, quase sempre imorais, como a da industrialização com o dinheiro do Estado”.¹⁷⁹

No que queremos salientar a esta altura, vale a citação do mestre fluminense quando diz:

É preciso que as ciências do direito e da economia se harmonizem a partir do coeficiente comum de moralidade, que transpõe a Lei das Leis em instrumento de redistribuição de bens e serviços públicos e não apenas de crescimento econômico.

Creemos que todas estas observações falam por si mesmas, dispensando qualquer comentário a mais, a não ser o reforço do caráter multifacetado do orçamento e que demanda o seu estudo de forma interdisciplinar.

¹⁷⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V: o Orçamento na Constituição, p. 46.

¹⁷⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁷⁹ Idem.

2.4 Evolução histórica do orçamento

*Nunca las instituciones jurídicas son inventadas o creadas por la razón, sino generadas en la propia entraña de la vida social.*¹⁸⁰

De fundamental importância para a compreensão da figura do orçamento, com especial destaque para a sua feição econômica e jurídica é passar em revista, ainda que com brevidade, a sua evolução histórica.

Isso se dá até mesmo em razão de estar o orçamento intimamente vinculado aos acontecimentos políticos que se sucederam no tempo.

Com efeito, a partir do momento em que os homens passaram a exigir que, para que o soberano impusesse tributos, tivesse que previamente consultá-los, ficou implícita a ideia de necessidade de consentimento também para a aplicação dos recursos obtidos por meio da tributação. Já não bastava – embora houvesse isso constituído um grande avanço – a autorização para tributar, mas era importante, também, saber o destino dos tributos arrecadados.

De modo geral, poder-se-ia denominar a todo este fenômeno de “princípio do consentimento”, seja referentemente à tributação, seja com respeito ao gasto do dinheiro público.

Tenha-se em mente que, no decorrer da História, sempre houve resistência ao poder absoluto, pertencesse este a quem fosse. Em épocas remotas o titular desse poder simplesmente requisitava bens e serviços dos “súditos”, que, por sua vez, não possuíam muita margem para desobedecer, a não ser, em regra, recorrendo à violência.

Considera-se, normalmente, o ano de 1215, na Inglaterra, como o marco do princípio do consentimento (ou princípio da

¹⁸⁰ Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero I, Introducción*, vol. II, p. 412.

autoimposição). Foi aí que nasceu a Carta Magna, que prescrevia inúmeros direitos até então “não sumulados”, dentre eles o de que nenhum tributo (na acepção atualmente vigente) poderia ser imposto sem o “consentimento geral do reino”¹⁸¹ (*no taxation without representation*).

Lembre-se que as Cortes (assembleias do Reino, Conselhos e que tais) tampouco se reuniam para deliberar quaisquer assuntos, tendo passado a fazê-lo somente com o decorrer do tempo, quando se percebeu a utilidade que tais encontros poderiam ter para a evolução política, social e econômica da Nação.

Tenha-se presente que a ideia de *consentimento* do imposto exprime também os primeiros passos do orçamento, no seu sentido de *autorização*, mas, frise-se, somente com relação às receitas. O soberano valia-se dos seus domínios, que rendiam recursos com os quais eram providas as despesas ordinárias do reino. Quando se tratava de necessidades extraordinárias do Estado, geralmente referentes a finalidades militares, aqueles recursos não eram suficientes, o que fazia com que se tivesse de recorrer a receitas *extraordinárias*, para as quais se passou a exigir o consentimento dos representantes dos contribuintes. Neste ponto, lembram Trotabas e Cotteret, que “a necessidade dessa autorização não se justifica senão em função do caráter extraordinário dessas receitas”.¹⁸²

Com a passagem do Tesouro do Estado patrimonial da monarquia absoluta para o Estado representativo, o Parlamento inglês se reuniu para votar os subsídios de que se valeu para manter e estender os seus poderes.

¹⁸¹ *Magna Carta*, Cláusula (12) : “No ‘scutage’ or ‘aid’ may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable ‘aid’ may be levied. ‘Aids’ from the city of London are to be treated similarly”.

¹⁸² Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 16-17.

No reinado de Carlos II, que viveu entre 1630 e 1685, o princípio de autorizar por lei as receitas para gastos determinados “foi formalmente estabelecido como uma das condições em que o Parlamento estava disposto a conceder dinheiros para as necessidades do Estado”.¹⁸³

Horacio Corti observa que, como consequência direta do princípio da “autoimposição”, surgiu o direito dos cidadãos não só ao consentimento à tributação, como também a “conhecer a sua justificação e o destino a que se afetavam [os tributos]”.¹⁸⁴ Esses direitos foram reconhecidos no *Bill of Rights* de 1689, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (art. 14) e também assim estabeleceu a Constituição de Cádiz de 1812.¹⁸⁵

Embora o princípio do consentimento à tributação já decorresse da Carta de 1215, os reis ingleses buscavam recorrentemente se distanciar dessa exigência. Tentaram engendrar novas formas de receitas, que não os impostos ou as taxas, justamente para fugir à necessária autorização do Parlamento. Foi o que fizeram Eduardo I, Henrique VIII e Elizabeth I, criando monopólios fiscais e estabelecendo certas taxas (aqui usada a expressão como denominação genérica) sem a autorização parlamentar.¹⁸⁶

A oposição do Parlamento, no entanto, não se deixou intimidar, e o conflito entre rei e Parlamento agravou-se no reinado de James I, pois este insistia em que consistia um atributo do poder real o direito de estabelecer impostos. A resistência do Parlamento manifestou-se sob o reinado de Carlos I, filho de James I, quando a Câmara dos Comuns, em 1625 concedeu ao rei somente uma autorização limitada, após o que essa Casa foi dis-

¹⁸³ Benvenuto Griziotti, *Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, p. 426.

¹⁸⁴ Conforme Sentença do Tribunal Constitucional espanhol (STC 3/2003, Fundamento Jurídico n. 3).

¹⁸⁵ *Idem*, *ibidem*.

¹⁸⁶ Cf. Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17.

solvida. Um segundo Parlamento, convocado em 1626, decidiu sancionar, ao fim da sessão, as autorizações precedentemente concedidas ao rei. Aqui aparece a ideia de uma autorização provisória, que culminará na noção de orçamento.¹⁸⁷

Carlos I, a exemplo dos Tudor, buscou fórmulas outras de arrecadar recursos, fugindo dos impostos e das taxas, a fim de evitar a necessidade de recorrer ao Parlamento. Criou uma espécie de empréstimo compulsório, mas apesar dessa decisão real, houve uma recusa geral de submissão: “esse é o primeiro exemplo de resistência pela greve do imposto”.¹⁸⁸ Carlos I, com a exaustão de recursos, foi forçado a convocar um terceiro Parlamento, que concordou em autorizar certos subsídios em troca de impor ao rei a *Petition of Right*, que, completando a Magna Carta de 1215, proclamava definitivamente a intervenção necessária do Parlamento para estabelecer e cobrar qualquer tributo.¹⁸⁹

Um quarto Parlamento, em 1629, renovou expressamente as autorizações anteriormente concedidas para diversos impostos, a fim de afirmar o caráter temporário dessas autorizações. Carlos I irritou-se com esta atitude e aí se adentra a fase aguda da luta, quando o rei necessitou de novos recursos e instituiu um novo imposto para criar uma frota comercial, no intuito de livrar a Inglaterra da dependência da Holanda com relação ao

¹⁸⁷ Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17.

¹⁸⁸ Idem, *ibidem*.

¹⁸⁹ Idem. Este documento, logo no item I, dispõe:

“[...] that from thenceforth no person should be compelled to make any loans to the king against his will, because such loans were against reason and the franchise of the land; and by other laws of this realm it is provided, that none should be charged by any charge or imposition called a benevolence, nor by such like charge; by which statutes before mentioned, and other the good laws and statutes of this realm, your subjects have inherited this freedom, that they should not be compelled to contribute to any tax, tallage, aid, or other like charge not set by common consent, in parliament” (grifos nossos).

transporte marítimo. Houve resistência popular contra esse tributo, denominado *ship money*. Carlos I continuou lançando seus impostos, contraindo empréstimos e hipotecando os bens da Coroa, livrando-se, assim, durante onze anos, de ter de recorrer ao Parlamento.¹⁹⁰

Em 1640, o rei, não desejando repetir o acontecido em 1629, decide convocar o Parlamento, o sexto. Este cita os agentes do rei, reprovando-lhes a imposição sobre os navios, prendendo Strafford, ministro do rei, que é executado em 1641, após o que a luta se transforma em guerra civil entre as tropas do rei e a do Parlamento, estas sob o comando de Cromwell. Depois da execução de outro ministro, Carlos I foi entregue ao Parlamento, julgado e decapitado em 1649.¹⁹¹

A história política inglesa é cheia de contendas entre os poderes do rei e do Parlamento, tanto assim que este enfrentamento voltou a acontecer em 1688, que culminou com nova vitória do Parlamento, mediante a edição do *Bill of Rights*, nesse mesmo ano, quando, então, as instituições financeiras irão, efetivamente, se estabelecer. Em 1648, o Parlamento ainda não pretendia a prerrogativa de autorizar o recebimento de receitas fundadas no domínio do soberano (mais atrás denominadas “ordinárias”), nem as despesas, que constituíam “segredo do rei”, nem fixado a periodicidade dessa autorização. Em 1688 foram firmados os pressupostos – que se desenvolveram a partir daí – para a extensão da autorização parlamentar a todas as receitas e despesas, bem como à periodicidade dessa autorização, consagrando “o desenvolvimento dos poderes do Parlamento sobre o poder real”.¹⁹²

Nos Estados Unidos da América, a ideia da necessidade do “consentimento” também decorreu de imposição de tributo, só

¹⁹⁰ Cf. Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17-18.

¹⁹¹ Idem, *ibidem*, p. 18.

¹⁹² Idem.

que, neste caso, a tentativa partiu do Parlamento inglês, que impôs, por si mesmo, um imposto de selo (*impôt du timbre*) sobre as colônias, o qual foi rechaçado na assembleia local da Virgínia (e se estendeu ao Congresso de Nova York).

A tese, sustentada por Hampden, contra o rei, era a de que, sendo o imposto um “livre dom” do povo, somente as assembleias locais poderiam outorgar o consentimento necessário para estabelecer uma taxa (em sentido amplo) sobre os seus habitantes.¹⁹³ Este princípio foi formalmente estampado na Declaração de Filadélfia, em 1774.¹⁹⁴

A doutrina costuma afirmar que o orçamento, tal como o concebemos hoje, passou a existir somente após a revolução Francesa de 1789,¹⁹⁵ após a qual se incorporaram aos ordenamentos os princípios da soberania nacional e o da separação de poderes.

Chegou-se ao orçamento, enfim, através de “complexas vicissitudes” da vida política, que se inserem no período compreendido entre a Baixa Idade Média e o início do século XIX, consoante ensina Sainz de Bujanda,¹⁹⁶ exatamente quando se vislumbra no horizonte o “regime constitucional”.

Esta ideia de *autorização* fará com que, na Inglaterra, as instituições políticas e financeiras evoluam paralela e solidamente e,

¹⁹³ Louis Troabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 19.

¹⁹⁴ Na parte final da Resolução 4 dessa Declaração lê-se: “we cheerfully consent to the operation of such acts of the British Parliament, as are bona fide, restrained to the regulation of our external commerce, for the purpose of securing the commercial advantages of the whole empire to the mother-country, and the commercial benefits of its respective members; excluding every idea of taxation, internal or external, for raising a revenue on the subjects in America, without their consent”. (grifamos).

¹⁹⁵ V., por exemplo, Saturnina Moreno González: *Constitución y Leyes de “Acompañamiento” Presupuestario*, Navarra: Editorial Aranzadi, p. 26, que cita F. Neumark como partilhante desse entendimento; João Ricardo Catarino: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, p. 234.

¹⁹⁶ *Sistema ...*, cit., p. 413.

como resumem Troabas e Cotteret, o Direito Orçamentário inglês “vai se estabelecer ao termo de uma longa prova de força entre o poder real e o Parlamento, consagrando, a favor deste último, o poder de outorgar uma *autorização orçamentária total*”.¹⁹⁷

João Ricardo Catarino posiciona a moderna concepção de orçamento do Estado nas revoluções liberais, “das quais resultou uma melhor definição da coisa pública, a *res publica* que corresponde a uma nova concepção do poder político, do Estado e das instituições públicas”.¹⁹⁸ É o reconhecimento de que orçamento e política estão permanente e inexoravelmente ligados; a ideia que se tenha de orçamento e da sua importância caminha ao lado do momento histórico-político em que se vive.

O mesmo professor resume com felicidade a ideia subjacente ao princípio do consentimento quando, partindo da Magna Carta Britânica, afirma que

Tal ideia seminal, corporizada não sem avanços e recuos, veio a materializar uma concepção por certo bem mais ancestral de que a afetação patrimonial dos cidadãos por ato do poder público, não deveria fazer-se senão quando ela lhes seja apresentada previamente um plano de gastos, com eles discutido para descoberta da racionalidade, da justiça e da adequação do encargo público ao fim em vista, e autorizado de forma esclarecida, livre e determinada pelos povos.¹⁹⁹

Na última década do século XIX o orçamento foi definido como uma “estimativa de receitas e despesas ou um documento de balanço público e como um ato legislativo que estabelecia e autorizava certos tipos e montantes de gastos e a tributação”.²⁰⁰

¹⁹⁷ Louis Troabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17, grifos no original.

¹⁹⁸ *Finanças públicas...*, cit., p. 234.

¹⁹⁹ Idem, *ibidem*, p. 234-235.

²⁰⁰ Cf. Charlie Tyer e Jennifer Willand. *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, sem indicação de página.

A ideia do orçamento como um mecanismo de controle, no entanto, estava desenvolvendo-se desde os anos de 1830, mas ganhou espaço efetivamente após a Guerra Civil Americana, com o crescimento das cidades e a expansão dos serviços municipais.²⁰¹

Giacomoni ressalta a importância que deve ser reconhecida à trajetória histórica do orçamento na Inglaterra, principalmente por dois aspectos: “por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento” e por “difundir a instituição orçamentária para outros países”.²⁰²

Com apoio em Burkhead, o mesmo autor anota que, na fase inicial do sistema orçamentário francês, algumas regras ali existentes ajudaram a consolidar a concepção doutrinária básica até hoje em vigor, tais como: a anualidade do orçamento; a sua votação antes do início do exercício; a necessidade de contemplação de todas as “previsões financeiras” para o exercício (princípio da universalidade) e o princípio da não-afetação de receitas.²⁰³

No Brasil, a primeira vez que se exigiu a elaboração de orçamentos formais foi com a Constituição Imperial de 1824, que assim dispôs, no seu art. 172:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

A Constituição de 1891 atribuiu ao Congresso Nacional a competência para a elaboração do orçamento (art. 34, 1.º), em-

²⁰¹ Charlie Tyer e Jennifer Willand. *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, sem indicação de página.

²⁰² James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 33.

²⁰³ Idem, *ibidem*, p. 34.

bora, informalmente o Gabinete do Ministro da Fazenda orientasse a comissão parlamentar de finanças na elaboração da lei.²⁰⁴

Na Constituição outorgada de 1934, o Presidente da República detinha a iniciativa da lei orçamentária, que seria votada pelo Parlamento. Com a Constituição de 1937, na prática, ainda que ela previsse a votação do orçamento pela Câmara dos Deputados e pelo “Conselho Federal”, estas duas Casas nunca foram criadas e o Presidente da República elaborava e decretava o orçamento.²⁰⁵

Advindo a Constituição democrática de 1946, novamente a iniciativa passou a ser do Presidente da República, mas o Parlamento participava da elaboração do orçamento por meio de emendas e o aprovava.²⁰⁶

Após o golpe militar de 1964, com a Constituição de 1967, a grande novidade foi que o poder de emenda tornou-se extremamente restrito, uma vez que, conforme dispunha o art. 67, § 1.º:

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

Com a Constituição atual, de 1988, houve várias novidades no âmbito orçamentário, como o aumento do poder de emenda do Parlamento, a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a ênfase no planejamento do setor público, a ampliação do controle das contas públicas etc.

Na atualidade, pode-se dizer, temos em nosso país vários instrumentos que aperfeiçoaram o processo de orçamentação, embora, na prática, ainda falte um bom caminho a percorrer somente para implementá-los devidamente.

²⁰⁴ Cf. James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 41.

²⁰⁵ Idem, *ibidem*, p. 43.

²⁰⁶ Idem, p. 44.