

**HELENO TAVEIRA TORRES**

**DIREITO  
CONSTITUCIONAL  
FINANCEIRO**

**Teoria da Constituição Financeira**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

*Diretora Responsável*  
Marisa Harms

*Diretora de Operações de Conteúdo*  
Juliana Mayumi Ono

*Editores:* Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Danielle Oliveira, Iviê A. M. Loureiro Gomes e Luciana Felix

*Assistente Editorial:* Karla Capelas

Produção Editorial  
Coordenação  
Juliana De Cicco Bianco

*Analistas Editoriais:* Amanda Queiroz de Oliveira, Andréia Regina Schneider Nunes, Danielle Rondon Castro de Moraes, Flávia Campos Marcelino Martines, George Silva Melo, Luara Coentro dos Santos, Maurício Zednik Cassim e Rodrigo Domiciano de Oliveira

*Analistas de Qualidade Editorial:* Maria Angélica Leite e Samanta Fernandes Silva

*Assistentes Documentais:* Beatriz Biella Martins, Karen de Almeida Carneiro e Victor Bonifácio

Administrativo e Produção Gráfica  
Coordenação  
Caio Henrique Andrade

*Analista Administrativo:* Antonia Pereira

*Assistente Administrativo:* Francisca Lucélia Carvalho de Sena

*Analista de Produção Gráfica:* Rafael da Costa Brito

*Capa:* Chrisley Figueiredo

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

---

Torres, Heleno Taveira  
Direito constitucional financeiro : teoria da constituição financeira /  
Heleno Taveira Torres. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2014.

Bibliografia.  
ISBN 978-85-203-5439-1

1. Brasil – Constituição (1988) 2. Direito financeiro 3. Direito financeiro  
– Brasil I. Título.

14-07472

CDU-342.4(81)“1988”:336

---

**Índices para catálogo sistemático:** 1. Brasil : Constituição de 1988 e direito  
financeiro 342.4(81)“1988”:336

### 2.3.1 *Constituição Financeira e o compromisso do Estado com as gerações futuras*

A Constituição tem o porvir como destino e encarna um projeto de sociedade e de economia orientadas para o futuro. Coloca todos os meios do Estado a serviço desse empenho, ao não se restringir às necessidades imediatas. Por isso, não é apenas no direito ambiental que as gerações futuras devem ser protegidas, mas também no direito financeiro.

Não se pode perder de vista que o dever de isonomia entre presentes, em matéria financeira, também se estende aos ausentes, não dos que foram, mas daqueles que virão. E por garantia dos direitos das gerações futuras é que se afirma o dever de conservação do Estado, segundo os valores republicanos de responsabilidade, legalidade e democracia, que se combinam na Constituição do Estado Democrático de Direito, dos quais defluem os fins e valores tipicamente de natureza financeira, na integração com as Constituições Econômica, Político-Federativa e Social.

Como observa Peter Häberle, a Constituição, ao tempo que institucionaliza a experiência vivida pela sociedade, na sua historicidade imanente, dirige-se ao futuro, vocacionada à eternização.<sup>43</sup> Por isso, concebe a Constituição como um estágio cultural dessa sociedade, além de texto jurídico ou mecanismo normativo.<sup>44</sup> Daí dizer que a Constituição é um “pacto das gerações”. Essa realidade da integração intergeracional impõe à Constituição Financeira múltiplas responsabilidades com as gerações futuras, especialmente quanto ao equilíbrio da ordem econômica e das contas públicas.

Cumpra-se então um plano ou programa, ou, como lembra Bidart Campos, “un marco finalista que, entre el fin indicado y la actividad para lograrlo, interpone tiempo”.<sup>45</sup> A Constituição dirige-se permanentemente para o futuro. Só de forma “provisória” (ADCT) cuida do passado e do presente relativo. Ou como sintetiza Klaus Stern: “La constitución es (idealmente) el orden fundamental duradero”.<sup>46</sup> A Constituição persegue a estabilidade, a permanência, e orienta-se ao futuro.

43. Na frase oportuna de Bidart Campos: “Una Constitución propiamente dicha debe consagrar aquel *ethos* o cosmovisión que constituye la matriz dentro de la cual esa comunidad política va configurándose y proyectándose hacia el futuro. No se trata entonces de adscribir el concepto de Constitución a un cierto y determinado orden de valores o programa ideológico, sino de reconocer que la plenitud del mismo exige otorgar un espacio para la imensión en cuestión” (BIDART CAMPOS, German J. *El derecho de la constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar, 2004. p. 59).

44. HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Trad. Héctor Fix-Ferro. Buenos Aires: Astrea, 2007. p. 86-88.

45. BIDART CAMPOS, German J. *El derecho de la constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar, 2004. p. 97.

46. STERN, Klaus. *Derecho del estado de la república federal alemana*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1987. p. 228.

A Constituição Financeira deve projetar a isonomia intergeracional,<sup>47</sup> mediante permanente controle das finanças dos períodos futuros, na manutenção da capacidade de obtenção das receitas e equilíbrio das despesas para que não se transfiram compromissos financeiros gravosos ou excessivos para futuros governos e gerações, na forma de crises econômicas, inflação, empréstimos, gastos elevados com obras públicas não necessárias, desequilíbrios orçamentários injustificados e outros.

Nessa formulação, o direito financeiro converge seus princípios e regras para igualmente realizar a Constituição dirigente,<sup>48</sup> com seu conjunto de múltiplos fins e valores a serem atingidos, em proveito das gerações presentes, mas igualmente em favor das futuras, como parte do conteúdo constitucional.

### 3. Conteúdo da Constituição Financeira e sua função integradora

A Constituição Financeira (direito positivo) não se limita a afirmar o “poder” do Estado para realizar a atividade financeira (poder financeiro). Como âmbito material da Constituição, articula a relação entre a organização estatal e as distintas competências e fins constitucionais que compõem o objeto das normas e princípios que regulam a atividade financeira do Estado.

Na composição material da Constituição, interessa-nos o recorte da Constituição Financeira, que, no seu âmbito de normas gerais e específicas, abarca todas as regras, todos os princípios e todas as garantias necessárias para cumprir a atividade financeira do Estado em todas as suas manifestações.

O Estado Constitucional somente pode identificar-se com um ente submetido inteiramente a uma dada Constituição materialmente qualificada, como acentua Merkl.<sup>49</sup> E isso não é diferente em matéria financeira.

Na Teoria da Constituição Financeira aqui desenvolvida, a atividade financeira do Estado vê-se concebida como conteúdo das normas constitucionais que a instituem e regulam. Este fenômeno de constitucionalização da atividade financeira do Estado Democrático de Direito rompe com o modelo clássico do direito financeiro, limitado a subsistemas legais fragmentados e não articulados segundo os fundamentos constitucionais.

47. Cf. REZZOAGLI, Luciano Carlos; REZZOAGLI, Bruno Ariel. Teoría de la igualdad intergeneracional: una perspectiva financiera y tributaria en la República Argentina. *Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas*. Porto Alegre: Magister, 2012. vol. 6, n. 33, p. 171-87.

48. Cf. MORAES, Filomeno. A Constituição econômica no Brasil: da subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2011, vol. 10, n. 12, p. 567-94.

49. MERKL, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo*. Granada: Comares, 2004. p. 96.

Neste modelo, a *Constituição Financeira* não se delimita por regras pontuais ou capítulos isolados. A *Constituição material*,<sup>50</sup> na sua integralidade, contempla regras de competências, garantias, princípios e valores relativos à atividade financeira do Estado. E assim deve ser compreendida, segundo suas repercussões como gastos públicos ou obtenção de receitas, mormente quando se trata de um Estado democrático, na integração entre sociedade e Estado, democracia e poder constituinte.

A aplicação do direito financeiro do Estado Democrático de Direito não pode ser feita com critérios das etapas preambulares do Estado de Direito, cuja legalidade não se via limitada pela *Constituição*, ou mesmo como se verificava no chamado “Estado de Polícia” do século XVIII, marcado pela ampla discricionariedade das ações do Estado. Daí a importância desse modelo de *Constituição material*, suficientemente abrangente de todas as manifestações estatais com repercussão financeira.

Como diz Regis de Oliveira,<sup>51</sup>

“traçar o regime constitucional do direito financeiro significa identificar as normas que lhe são próprias, não criando um regime jurídico autônomo, mas apartando matéria específica e fazendo incidir sobre ela um plexo de princípios e regras que lhe dão certa identidade”.

A *Constituição Financeira (material)* é um modelo fundamental para bem compreender o direito financeiro como sistema que rege a atividade financeira do Estado, na totalidade da *Constituição*.

### 3.1 *Análise restritiva e análise global das normas da Constituição Financeira*

A *Constituição Financeira*, segundo as interpretações que se pretenda conferir ao seu texto, pode receber uma *análise restritiva*, limitada aos dispositivos que estejam diretamente vinculados com capítulos ou seções que tratam de orçamento, receitas ou modalidades de despesas públicas; como também se pode adotar uma *análise global* ou *especificadora*, abrangente das regras e princípios contidos ao longo de todo o texto constitucional e que regulem a atividade financeira do Estado.

Limitar a *Constituição Financeira* estritamente aos dispositivos do capítulo sobre normas financeiras e orçamentos não é uma opção, mas um erro de metodologia constitucional. Certa doutrina, por exemplo, segrega como *Constituição Financeira*, do ponto de vista *formal*, apenas o Título VI – *Da Tributação e do Orçamento* (arts. 145 a 169); e

50. Como diz Jorge Miranda: “*Constituição material* é, pois, o acervo de princípios fundamentais estruturantes e caracterizantes de cada *Constituição* em sentido material positivo; a manifestação directa e imediata de uma ideia de Direito que se impõe numa dada colectividade (seja pelo consentimento, seja pela adesão passiva); a resultante primária do exercício do poder constituinte material; e, em democracia, a expressão máxima da vontade popular livremente formada” (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Ed. Coimbra, 2004. t. IV, p. 29).

51. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 5. ed. São Paulo: Ed. RT, 2013. p. 86.

quando aduz ao âmbito *material*, faz incluir dispositivos isolados, como os arts. 195, 239 e 240, apenas porque dispõem sobre as contribuições sociais. Esta interpretação restritiva da Constituição Financeira não se coaduna com uma formulação coerente com o Estado Democrático de Direito. Nega-se por completo essa redução arbitrária, pela amplitude da Constituição e alcance sobre situações que estão direta ou indiretamente conexas com a atividade financeira do Estado.<sup>52</sup>

52. Uma simples conferência do texto constitucional dá mostras do erro de redução da Constituição Financeira a uns poucos dispositivos. E isso porque ao longo de todo o texto constitucional persistem regras sobre matérias conexas com a atividade financeira do Estado. Senão, vejamos. *Orçamento*: art. 24, II; art. 48, II; art. 68, § 1.º, 'd'; art. 74, I; art. 84, XXIII; art. 100, § 5.º; art. 165, art. 166, art. 167, art. 184, § 4.º; art. 195, art. 198, § 1.º; art. 204, *caput*; art. 216-a, § 1.º, XII; ADCT: art. 55, *caput*; art. 57, § 3.º; art. 78, § 4.º. *Precatório*: art. 100; ADCT: art. 33, *caput*; art. 78, art. 86, art. 87, *caput*; art. 97. *Despesas públicas (qualquer forma de gasto, como indenizações etc., afóra as competências gerais)*: art. 29, VII; art. 29-A; art. 37, § 9.º; art. 43, § 2.º, I; art. 71, VIII; art. 72, *caput*, §§ 1.º e 2.º; art. 84, V, 'a'; art. 99, § 5.º; art. 100; art. 127, § 6.º; art. 136, § 1.º, II; art. 148, I, e parágrafo único; art. 165, §§ 1.º, 2.º, 6.º e 8.º; art. 166, § 3.º, II; art. 167, II, III, IV, X, XI; art. 167, § 3.º; art. 169, *caput*, e § 1.º, I e § 5.º; art. 169, § 3.º, I; art. 182, §§ 3.º e 4.º, inciso III; art. 184 *caput*; art. 198, § 3.º, III; art. 204, parágrafo único, e I e III; art. 212; art. 216, § 6.º, I e III; art. 234; art. 235, XI; ADCT: art. 35, § 1.º; art. 38, parágrafo único; art. 39, *caput*; art. 71, *caput*; art. 76 *caput*. *Receitas*: art. 29, VII; art. 29-A, *caput* e § 1.º; art. 34, V, 'b'; art. 34, VII, 'e'; art. 35, III; art. 70, *caput*; art. 100, § 15; art. 158, parágrafo único; art. 165, §§ 6.º e 8.º; art. 167, IV, X e § 4; art. 195, III; art. 195, §§ 1.º e 3.º; art. 204, parágrafo único; art. 212, *caput*, § 1.º; art. 216, § 6.º; art. 218, § 5.º; art. 235, XI; ADCT: art. 38; art. 39; art. 47, § 1.º; art. 56 *caput*; art. 72, V e VI; art. 80, VI; art. 81, § 2; art. 97, § 2.º, I, 'a' e 'b'; art. 97, § 2.º, II, 'a' e 'b'; art. 97, § 3.º, II. *Débito ou crédito público*: art. 20, § 2.º, VIII; art. 22, VII; art. 48, II; art. 52, VII, VIII; art. 62, § 1.º, 'd'; art. 71, § 3.º; art. 74, III; art. 99, § 5.º; art. 100, *caput* e §§ 5.º, 6.º, 9.º, 10, 11, 13, 15 e 16; art. 127, § 6.º; art. 146, III, 'b'; art. 150, § 6.º; art. 153, V; art. 155, § 1.º, II; art. 155, § 2.º, II, 'a' e 'b'; art. 155, § 2.º, XII, 'f'; art. 160, parágrafo único, I; art. 163, VII; art. 165, § 8.º; art. 166, *caput* e § 8.º; art. 167, II, III, IV, V e VII; art. 167, §§ 2.º, 3.º e 4.º; art. 168; art. 195, §§ 3.º e 11; ADCT: art. 13, § 7.º; art. 33; art. 46, parágrafo único, IV; art. 57, *caput* e §§ 1.º, 3.º e 4.º; art. 74, *caput*; art. 75, *caput*; art. 84, *caput*; art. 86, *caput* e §§ 1.º, 2.º e 3.º; art. 87, *caput*; art. 91, *caput*; art. 97, § 9.º, II e § 10, II. *Patrimônio*: art. 5.º, LXXIII, CF; art. 23, I, CF; art. 24, VII, CF; art. 30, IX, CF; art. 49, I, CF; art. 129, III, CF; art. 156, I, CF; art. 213, II, CF; art. 215, § 3.º, I, CF; art. 216, *caput* e incisos I a V, CF; art. 216, § 1.º, CF; art. 216, § 4.º, CF; art. 219 *caput*, CF; art. 225, § 1.º, II, CF; art. 225, § 4.º, CF; art. 239, *caput*, CF; art. 239, § 2.º, CF; art. 239, § 3.º, CF; ADCT: art. 36, *caput*; art. 51, § 3.º. *Fundos*: art. 7.º, III; art. 14, § 3.º, CF; art. 21, XIV; art. 159, 'a', 'b' e 'd'; art. 161, II, CF; art. 161, parágrafo único; art. 165, § 5.º, I e III; art. 165, § 9.º, II; art. 167, IV; art. 167, VIII; art. 216, § 6.º; art. 249, *caput*; art. 250, *caput*; ADCT: art. 34, § 2.º, I a III; art. 36, *caput*; art. 46, parágrafo único, II; art. 57, § 4.º; art. 60, I; art. 60, II; art. 60, III, 'a', 'c' e 'd'; art. 60, IV; art. 60, V; art. 60, VI; art. 60, VII, 'a', 'b', 'c', 'd'; art. 60, XI; art. 60, § 2.º ao 5.º; art. 71, *caput* e § 1.º ao 3.º; art. 72, § 5.º; art. 73; art. 74, § 3.º; art. 76; art. 77, § 3.º; art. 79, *caput*, e parágrafo único; art. 80, *caput*; art. 80, II; art. 80, VI; art. 80, § 1.º ao 3.º; art. 81 *caput* § 1.º ao 3.º; art. 82, *caput*, §§ 1.º e 2.º; art. 84, § 2.º, I e III; art. 97, V. *Transferências entre os entes federativos*: art. 22, VII; art. 29-A, *caput*; art. 34, VII, 'e'; art. 153, § 5.º, I e II; art. 166, § 3.º, II, 'c'; art. 167, VI, X; art. 195, § 10, art. 212, *caput*; art. 235, IX; art. 241; ADCT: art. 14, § 4.º; art. 25, II; art. 60, § 5.º, I e II; art. 76, § 1.º; art. 81, § 3.º; art. 97, § 3.º; art. 97, § 10, IV, 'b'. *Fomento público, estímulos, incentivos*:

A Constituição Financeira do Estado Democrático de Direito deve alcançar todas as disposições que, direta ou indiretamente, estejam relacionadas com a atividade financeira do Estado, compreendida nas suas máximas possibilidades. Destarte, todas as despesas públicas cumpridas no exercício de competências ou com a concretização dos direitos fundamentais e sociais, os ingressos patrimoniais, as receitas não tributárias (§ 1.º do art. 20 da CF), os tributos (arts. 145-161 da CF), as transferências de receitas tributárias (arts. 157 a 159), as autonomias financeiras dos poderes e órgãos do Estado, o orçamento (arts. 165-169 da CF), o controle externo da atividade financeira do Estado (arts. 71-75 da CF), o controle da dívida por meio do Senado (art. 52, V, VI, VII, VIII e IX), o cumprimento de obrigações decorrentes dos precatórios nas execuções contra a Fazenda Pública (art. 100 da CF), além dos distintos fundos especiais e modalidades de estímulos financeiros, dentre outros, integram a Constituição Financeira.

### 3.2 Tipologia das normas da Constituição Financeira

A Constituição democrática é aquela que contempla a premissa de efetividade dos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, cujos atos são fruto de competências exercidas sob a égide da democracia, cumpridos sob a vinculação à lei e com responsabilidade dos agentes públicos, divisão legítima de poderes, controle jurisdicional de constitucionalidade e o respeito à democracia popular e ao pluralismo. E nada disso é possível sem uma rede integrada de tipologias normativas funcionalmente articuladas.

Quanto às modalidades das normas da Constituição Financeira, temos cinco tipos de normas jurídicas que coincidem na aplicação constitucional, a saber:

1. *Princípios constitucionais* que conformam a atividade financeira do Estado e asseguram direitos e liberdades fundamentais ou direitos sociais.
2. *Normas de fins e valores constitucionais*, a serem atingidos pelo Estado e por toda a sociedade.
3. *Garantias constitucionais* que protegem direitos e liberdades fundamentais, bem como os fins que a Constituição quer ver preservados ou atingidos.
4. *Normas de competência* ou de ação, que delimitam o âmbito dos poderes e determinam funções objetivas ou poderes normativos a serem cumpridos pelos órgãos do Estado.
5. *Normas de estrutura*, que estabelecem a divisão dos poderes e órgãos do Estado, assim como aquelas que definem os critérios sobre como os órgãos devem funcionar

---

art. 43, § 2.º; art. 151, I; art. 155, § 2.º, XII, 'g'; art. 156, § 3.º, III; art. 174, *caput*; art. 187, III; art. 195, § 3.º; art. 216, §§ 3.º e 6.º; art. 216-A, § 1.º, III; art. 217, IV; art. 218, § 5.º; art. 221, II; art. 227, § 3.º, VI; ADCT: art. 40, *caput*; art. 41, *caput* e § 1.º ao 3.º; art. 88, III. *Controles internos e externos*: art. 31, *caput*; art. 31, § 1.º; Arts 71-74; art. 237; ADCT: art. 16, § 2.º; art. 60, III, 'd'. *Fazenda Pública*: art. 100, §§ 9.º e 10; art. 131, § 3.º; ADCT: art. 29, *caput*; art. 29, § 5.º; art. 71, *caput*; art. 86, *caput*; art. 87, I e II; art. 97, § 9.º, II.

para criar outras normas jurídicas, prescrevem as fontes normativas e respectivos procedimentos. As reservas de lei complementar, inclusive.

As normas constitucionais têm a função de *limitar* o poder, como defesa dos particulares (garantias), na proteção de direitos fundamentais ou sociais, mas também a função de *conferir* ou *habilitar* o poder, criando condições para a adoção de medidas materiais para a atuação dos órgãos do Estado (competências). Outro conjunto de regras compõe a *legitimação da autoridade política*, segundo a estruturação da Administração e dos órgãos do poder (regras de estrutura e competências).<sup>53</sup>

Ao mais, persistem toda as relações interconstitucionais com outros domínios que podem ter vínculos com a atividade financeira do Estado. Veja-se o caso da Constituição Administrativa. Mediante o exercício da função administrativa, são cumpridos os procedimentos para a atividade financeira, como a ordenação de despesas, notas de empenho, liquidação, pagamento, dívida ativa, contrato administrativo, serviço público, gestão de bem público etc. Diga-se o mesmo com o direito penal, com aquelas disposições tipificadoras de crimes de responsabilidade ou dos delitos contra a Administração Pública, pelo uso indevido dos recursos do erário público ou da expropriação de bens vinculados ao tráfico de entorpecentes. Em tudo quanto se manifesta a função financeira, estão princípios, competências, garantias e valores da Constituição Financeira.

A Constituição Financeira desenvolve-se, assim, segundo os valores das regras e princípios constitucionais de todas as normas de competências e aquelas que reclamam a intervenção do Estado. Essas normas integram o sistema de direito financeiro.

#### 4. Constituição Financeira como Constituição escrita, rígida e material

O termo “Estado de Direito” concebe-se como “Estado Constitucional de Direito”, quando todas as regras de proteção contra o poder estão previstas na Constituição (material e rígida), segundo as garantias de controle de constitucionalidade. A Constituição aparece, assim, como o nível mais alto de juridicidade e com prevalência hierárquica sobre todas as demais leis e atos administrativos ou jurisdicionais.<sup>54</sup> Nenhum ato de órgãos dos poderes constituídos pode atentar contra a força normativa da Constituição. Por isso, sempre que se tem uma Constituição com eficácia formal, esta prevalecerá sempre sobre qualquer outra norma. Resta saber, contudo, se isso vale para todas as matérias ou se existe alguma que não se qualifique como “norma constitucional”.

Nas *constituições flexíveis*, mesmo quando formais e escritas, prevalecem os critérios de solução de antinomias ordinário, na relação entre leis de idêntica hierarquia, como o cronológico ou o da especialização. Assim, pela sucessão temporal, leis novas podem revogar ou derrogar leis anteriores, ainda que do tipo das chamadas “leis constitucionais”.

53. Cf. BONGIOVANNI, Giorgio. *Costituzionalismo e teoria del diritto: sistemi normativi contemporanei e modelli della razionalità giuridica*. Roma – Bari: Laterza, 2008. p. 9-25.

54. BARBERIS, Mauro. *Ética para juristas*. Madrid: Trotta, 2006. p. 152.