

| |
|----------------------|
| MANESCO - ADVOCACIA |
| TOMBO: 381 |
| CDU: |
| PHA: |
| EX: 1 vol. 42 / 1940 |

revista de direito público

publicação do instituto
de direito público
da faculdade de direito
da universidade de são paulo

edição da **RT** EDITORA
REVISTA DOS
TRIBUNAIS

ACÇÃO DISTR. LIVROS
R. Jabatinguera, 140-15. and. - conj. 1516
Fone: 35-0392
São Paulo - CEP 04020

**EDITORA
REVISTA DOS
TRIBUNAIS**



Diretores: Nelson Palma Travassos e Álvaro Malheiros

Redação e administração: Rua Conde do Pinhal, 78

Tels. 37-8689 e 37-9772.

Os colaboradores da RDP gozam de inteira liberdade de opinião,
respondendo pelos conceitos emitidos em trabalhos assinados.

ASSINATURAS

Rua Conde do Pinhal, 78 (Livraria Revista dos Tribunais) —
Tel. 37-8689.

Assinatura anual — NCr\$ 80,00 (coleção encadernada) —

4 volumes: Julho-Setembro/1969 — Outubro-Dezembro/1969 —

Janeiro-Março/1970 — Abril-Junho/1970.

Valôres e correspondência devem ser enviados à

**EDITORA
REVISTA DOS
TRIBUNAIS**



NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO

CARLOS M. GIULIANI FONROUGE
 Advogado em Buenos Aires

Naturaleza Jurídica del Presupuesto

La influencia ejercida por el pensamiento jurídico francés, especialmente a través de las obras de Jèze y de Duguit, ha tenido por efecto generalizar ciertos conceptos erróneos sobre el presupuesto, acogidos sin mayor análisis por la mayoría de los autores. Así ha ocurrido entre nosotros con la excepción de Oría, quien estima "inconveniente seguir a los dos ilustres y respetables maestros del derecho administrativo y constitucional francés en el laberinto de análisis sutiles a que los lleva un problema considerado por los escritores anglosajones como simple y claro".¹

Así es, en efecto. Por lo común se pone el acento sobre el carácter de *ley formal* que se atribuye al presupuesto, al que se concibe —siguiendo la tradición francesa— como un acto de *previsión* y de *autorización*, cuando no un mero *acto administrativo*. Pero se olvida que esta tendencia responde a un concepto político extraño a nuestra tradición democrática, por tener su antecedente en los escritores alemanes de derecho público —entre ellos Laband y Jellinek— que niegan al poder legisla-

tivo el derecho absoluto e ilimitado de votar el presupuesto, por no concebir una negativa total a dotar al ejecutivo de los elementos necesarios para la atención de sus necesidades, lo que podría conducir —según ellos— a la disolución del Estado; de aquí los esfuerzos para elaborar una teoría que permita eliminar las facultades soberanas del parlamento y nada mejor al efecto que ver en el presupuesto una simple "norma de administración" con el carácter de "ley formal", sin los alcances derogatorios y amplios de las leyes materiales.² Es así como esos autores autocráticos "procuran escamotear los derechos más importantes de las representaciones nacionales y, al propio tiempo, los resultados más decisivos de las luchas políticas".³

En realidad, las diversas opiniones se polarizan en dos situaciones extremas y antagónicas: la que ve en el presupuesto una *ley* como todas las demás, con su misma naturaleza y efectos jurídicos —una ley, así, a secas—, sin ne-

2. Myrbach-Rheinfeld, "Précis de droit financier", ps. 31 y 32.

3. Myrbach-Rheinfeld, op. cit., p. 32. Repárese que el autor, profesor en la Universidad de Innsbruck, escribía en Austria y a comienzos de este siglo.

1. Oría, op. cit., t. III, ps. 307 y 308.

cesidad de efectuar distinciones en cuanto a su contenido y exterioridad formal; y aquella que lo considera como una *apariciencia de ley* (ley en sentido formal, carente de contenido material), por ser intrínsecamente un *acto administrativo* o quizá, más propiamente, una *operación administrativa*. La segunda orientación admite variantes: 4 por ejemplo, el presupuesto concebido como un mandato conferido al ejecutivo para recaudar ingresos y efectuar gastos (von Roenne; Seidler), o como instrucción para los funcionarios ejecutores de aquél, la cual determinará sus obligaciones inherentes a sus funciones (Arndt; Bounhak), o también como un documento jurídico complejo, integrado por varios actos de naturaleza diversa (Jèze); pero siempre partiendo de la base de inexistencia de ley sustancial.

Examinaremos ahora las distintas teorías, comenzando por la tradicional y aceptada por la mayoría, dedicando mayor atención a la doctrina francesa, por su repercusión entre nosotros.

a) *El presupuesto como Ley Formal*. La corriente doctrinal más difundida tiene su antecedente en la clasificación de las leyes según su contenido y no conforme al órgano del cual emanan. Pretende que la ley de presupuesto no contiene norma jurídica alguna; revisite extrínsecamente la apariencia de *ley*, pero intrínsecamente es un *acto administrativo*. Sin embargo, como observa Mayer,⁴ esta expresión no es empleada por los autores en sentido técnico porque ellos no piensan en un acto administrativo verdadero; la utilizan, simplemente, para dar a entender que la ley de presupuesto no constituye una *regla de derecho*. Por eso es más propio hablar de "operación administrativa" antes que de "acto administrativo", que puede inducir en confusión.

4. Para autores alemanes, v.: Mayer. "Derecho administrativo alemán" (trad. española, Depalma, Buenos Aires, 1956, t. II, ps. 186 y ss.).

5. Op. cit., p. 187, en nota.

Según esta interpretación, el presupuesto es un *plan contable*, un *programa financiero* elaborado por el ejecutivo y que el poder legislativo *aprueba* o *autoriza*, facultando para administrar los ingresos y los gastos preestablecidos por aquél. De aquí su rechazo del concepto unitario del presupuesto, que consideran dividido entre el *plan financiero* o *estados de previsión* (que es operación administrativa), por una parte, y el texto aprobatorio de aquél (que sería la ley propiamente dicha), por otra; así como también la otra consecuencia de que dicha ley es de *autorización*, concepto éste que la doctrina francesa considera como el punto central básico del derecho presupuestario.⁶

Los primeros esbozos de la doctrina aparecen en las obras alemanas publicadas entre 1820 y 1840, pero tuvieron sistematización dogmática encuadrada en la concepción dualista de la ley, en una monografía de Laband aparecida en 1871, refundida posteriormente en su "*Staatsrecht*".⁷ Luego fue aceptada

6. Trotabas, op. cit., p. 88; Laferrère y Waline, op. cit., p. 12.

7. Laband, "Le droit public de l'Empire Allemand" (trad. franc., Giard et Brière, Paris, 1904, t. VI, ps. 266 a 310 y 357 a 397). "Ni el establecimiento del presupuesto para el futuro —dice Laband—, ni el control de las cuentas de un período transcurrido, tienen que ver con la legislación, considerada como regulación política del *orden jurídico*: pertenecen únicamente a la *administración*; el derecho que al respecto corresponde a la representación popular en virtud de la Constitución, en cuanto el presupuesto debe serle presentado con miras a la autorización y las cuentas del Estado para obtener descargo, aparece como constitutivo de una participación esencial en la administración y como un control muy amplio de esta misma administración; es así como la doctrina de la separación de los poderes resulta refutada en la forma más terminante y suprimida desde el punto de vista práctico, en lo referente a una amplia e importante materia" (p. 268). Dice en otra parte: "Importa efectuar un distinguo entre la ley concerniente al establecimiento del presupuesto y el presupuesto mismo que se le agrega como anexo" (p. 276). En otro pasaje expresa que se advierten "las consecuencias del principio en virtud

con divergencias de detalle, por Seidler, Jellinek, Arndt, Mayer —entre otros—, en Alemania; por Orlando, Cammeo y Ranelletti, como los más representativos, en Italia; y por Jèze, Duguit, Laufenburger y Trotabas, en Francia, aunque puede anotarse divergencias entre los dos primeros autores franceses, que recíprocamente se criticaron sus interpretaciones.

b) *Opinión de Duguit.* Para Duguit el presupuesto tan pronto es una ley propiamente dicha, con significación jurídica, tan pronto una mera operación administrativa; estimando que no puede considerarse como acto unitario sino separando la parte correspondiente a *gastos*, de la referente a *recursos*. En lo que respecta a gastos, el presupuesto nunca es una ley sino acto administrativo, en el cual el Parlamento desempeña la función de "agente administrativo"; y en cuanto a los recursos, allí donde no exista la regla de la anualidad de los impuestos, no es ley en sentido material por no crear derechos ni obligaciones, y en lo referente a otro tipo de ingresos (patrimoniales o del dominio) es una mera operación administrativa; pero, en cambio, si los tributos son anuales, el presupuesto en este aspecto adquiere carácter de ley material, por generar obligaciones fiscales de contenido jurídico para los contribuyentes. 8

del cual el presupuesto, aunque establecido desde el punto de vista formal como una ley, empero no es tal sino un plan de gestión. El presupuesto no contiene ninguna *regla jurídica*, ninguna orden, ninguna prohibición; no contiene más que cifras..." (p. 289). Finalmente se ve precisado a admitir que es algo "más que cifras", cuando dice: "Es verdad que la forma de la ley no podría hacer del presupuesto una ley, tomando esta palabra en su sentido material, porque la utilización de esa forma en nada altera el contenido del presupuesto y no suple la ausencia de precepto jurídico; pero, no obstante, de ello no se sigue que el empleo de la forma legislativa carezca en absoluto de efecto jurídico" (p. 291).

8. "Traité de droit constitutionnel" (Fontemoing et Cie., Paris, 1911, t. I, ps. 141, 142 y 414; t. II, ps. 384 y ss.). En varios pasajes precisa su pensamiento Duguit,

Duguit fue criticado por Jèze 9 y ni siquiera es mencionado por la moderna doctrina financiera francesa.

c) *Opinión de Jèze.* La teoría germánica encontró su más entusiasta cultor en Jèze (más bien inclinado a Jellinek), para quien el presupuesto *nunca es una ley propiamente dicha*, ni tiene carácter unitario. 10 En su concepto no se trata de un acto jurídico simple, cuya naturaleza sea fácil de desentrañar, sino de una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento, que para su análisis debe dividirse en cuanto a *recursos* y a *gastos*, pudiendo establecerse:

a) en lo que respecta a *recursos*:

1) si son de naturaleza tributaria, en el caso de votarse anualmente, el presupuesto contiene *autorizaciones* para recaudarlos según reglas jurídicas existentes, de modo que hay al respecto *actos-condición*; pero en los regímenes legislativos sin regla de anualidad, el presupuesto no tiene significación jurídica alguna;

2) si *no* revisten carácter tributario (locación o venta de bienes, etc), el presupuesto carece de significación, por no surgir del mismo *autorizaciones* creadoras e recaudatorias;

b) en lo que respecta a *gastos*:

1) si son *preexistentes*, como en el caso de intereses, pensiones, deuda pú-

repiendo el concepto de que el voto anual de los impuestos confiere al presupuesto carácter de *ley material* (p. cj., t. I, ps. 141 y 142; t. II, p. 387); en cambio, dice, el voto de los gastos por el Parlamento "no es un acto legislativo desde el punto de vista material. Desde el punto de vista interno es un *acto administrativo* y para el cual el Parlamento debe permanecer absolutamente en los límites de la ley, sin poder hacer nada que sea contrario a ella" (p. 389).

9. "Cours de science des finances et de législation, financière française. Théorie générale du budget" (6.ª ed., Giard, Paris, 1922, ps. 22 a 26).

10. Ver cita anterior, y además: "Traité de science des finances. Le budget" (Giard et Brière, Paris, 1910, ps. 48 y ss.): "Principios generales del derecho administrativo" (trad. esp., Depalma, Buenos Aires, 1948, t. I, p. 66).

blica, el presupuesto está desprovisto de significado jurídico, pues el Parlamento se halla ante un *deber jurídico*, es decir, que su competencia es vinculada;

2) siendo *futuros*, el presupuesto contiene *autorizaciones* para crear deudas, es decir, situaciones jurídicas individuales (contratos de suministros), por lo cual se trataría de actos-condición o sin significación jurídica.

No es difícil advertir en esta posición un criterio restrictivo de las facultades del poder legislativo, que aparecen limitadas al otorgamiento de *autorizaciones* para la gestión financiera del Estado. El Parlamento desempeñaría una misión secundaria, y por esto el voto o sanción del presupuesto, sólo confiere al documento la exterioridad formal de una ley que encubre actos administrativos.

d) *Otros autores*. En las obras francesas sobre finanzas se advierte la influencia ejercida por la concepción de Jèze, que es aceptada como dogma de fe sin un atisbo de análisis crítica y sin mencionar siquiera la existencia de otras corrientes doctrinales.

Trotabas en su obra más reciente ya no afirma enfáticamente, como en las anteriores, que el presupuesto es ley en sentido formal, pero transcribe la definición dada por el decreto del 19 de junio de 1956 ("El presupuesto del Estado prevé y autoriza, en forma legislativa, las cargas y los recursos del Estado") y la compara con la consignada en la ordenanza del 2 de enero de 1959, que ya no utiliza la palabra *presupuesto* sino "ley de finanzas" ("La ley de finanzas del año prevé y autoriza, para cada año civil, el conjunto de los recursos y las cargas del Estado"), para llegar a las siguientes conclusiones: a) el carácter legislativo del acto; b) las condiciones de previsión y de autorización, agregando que todos los principios del derecho presupuestario se basan en la idea central de la *autorización*.¹¹ Elude cuidadosamente utilizar la pala-

11. Trotabas, "Finances publiques" (2.^a ed., 1967, ps. 87 y 88).

bra *ley*, y cuando explica el significado de la expresión "en forma legislativa", puntualiza que en las nuevas definiciones se instituye al parlamento como autoridad presupuestaria soberana, o sea, que en el binomio legislativo-ejecutivo debe prevalecer el primero.¹²

Otro conocido tratadista, Laufenburger, participa de la misma idea. Considera al presupuesto como una ley desde el punto de vista formal, pero, en lo sustancial, un acto administrativo y por ello concreta su pensamiento diciendo que es "un acto administrativo consagrado por ley";¹³ por su parte, Laferrière y Waline, si bien no concretan opinión, destacan que la disposición de la ley anual de finanzas autorizando la recaudación de los tributos, "es la piedra angular del sistema presupuestario".¹⁴

Hay otras opiniones afiliadas a la misma corriente en lo esencial, pero no coincidentes en cuanto a la condición de acto administrativo. Podemos citar al respecto: a) en Brasil: Ulhoa Canto cree que el presupuesto "es ley formal, de eficacia limitada por disposición constitucional y por su naturaleza o *ratione materiae* constituye acto administrativo correspondiente a la categoría de los actos-condición";¹⁵ Araújo Falcão se expresa casi en los mismos términos;¹⁶ Baleeiro opina que la Constitución de 1967, como los debates al sancionarse la anterior de 1946, demuestran que se trata de un acto-condición y de ley "puramente formal, sin contenido material o sustancial";¹⁷ b) en España, Sainz de Bujanda estima que el presupuesto nunca ha sido una ley en sentido material, sino una deci-

12. Op. cit., p. 89.

13. Budget et Trésor, p. 24.

14. Op. cit., p. 12.

15. "Alcuni aspetti giuridico-costituzionali della parafiscalia del Brasile" (en "Archivio Finanziario", vol. V (1956), p. 97).

16. "Introdução ao direito tributário" (Edic. Financieiras, Rio, 1959, p. 62).

17. "Uma introdução..." (4.^a ed., p. 425).

sión política adoptada por el Parlamento y de aquí su apariencia de ley; 18 c) en Italia, Giannini no vacila en clasificar al presupuesto entre las leyes puramente formales 19 y Iannito sostiene, igualmente, que es ley formal pero no acto administrativo, si bien acepta que el presupuesto es el resultado fundamentalmente de una actividad administrativa. 20 En la Argentina, le atribuyen el carácter de ley formal, Bielsa 21 y Ahumada, expresando este último que "el presupuesto, despojado de los agregados comunes, no es jamás una ley, tanto en lo que se refiere al presupuesto de recursos como al de gastos", agregando que debe clasificarse "entre las llamadas leyes formales... que entran en la órbita de los actos administrativos". 22

Como vemos, muchos autores modernos se inclinan por la teoría tradicional inspirada en el derecho administrativo francés.

e) *El presupuesto como Ley Ordinaria.* En contraposición con la teoría germánico-francesa de tipo administrativo, que hemos examinado en sus líneas esenciales y a través de variantes de detalle, hallamos una segunda corriente doctrinal que no acepta el dualismo entre ley formal y ley material y considera al presupuesto como un documento unitario e indivisible, emanado del poder legislativo en ejercicio de facultades incuestionables y que, por tanto, es una ley en el sentido institucional de la palabra, de contenido perfecto y con plenos efectos jurídicos. Fueron sus principales sostenedores en Alemania, 23 Zorn, von Rönne y Haenel, considerándose al último como su mejor expositor; en Austria por Myrbach-Rheinfeld, quien, según vimos,

18. "Hacienda y Derecho", t. I, p. 327.

19. "Elementi di diritto finanziario", p. 310.

20. "Limiti costituzionali alla legge di bilancio" (en "Archivio Finanziario", vol. IX (1960), p. 142, esp. p. 154).

21. "Derecho administrativo", t. II, ps. 443 y 444.

22. "Tratado..." (2.ª ed., p. 381).

23. Ver la enumeración de autores en: Ingresso, "Istituzioni", t. I, p. 55, en nota.

habla de un "escamoteo" de los derechos de la representación popular; 24 en Italia por diversos autores, entre ellos Mortara, Vitagliano, Masé Dari, Miceli y más recientemente Ingresso. 25 Recientemente le ha dado su apoyo González García con referencia al presupuesto español, al decir que es una ley, tanto en lo que respecta a gastos como a los recursos, señalando en las conclusiones que "la ley de presupuestos puede y debe tener la fuerza jurídica suficiente para innovar y modificar el derecho vigente"; 26 y en la Argentina, de Juano no duda que se trata de una ley y esencialmente, por su fondo, la *ley de las leyes*. 27

Al tratar de la ley en el capítulo referente a las fuentes del derecho financiero, concretamos la opinión adversa al criterio dualista por estimarlo incompatible con nuestro régimen institucional, con lo cual estamos anticipando nuestra adhesión a la teoría unitaria del presupuesto. Pero, en verdad, no es ése el único fundamento. Abrigamos la convicción, con el prof. Oría, 28 de que se ha "sutilizado" en exceso, oscureciendo conceptos diáfanos, persiguiendo con ello un propósito político y no jurídico, de cercenar facultades legislativas, pretendiendo colocar al parlamento en situación de subordinación con respecto al ejecutivo; y al analizar la institución presupuestaria imparcialmente, apreciaremos con exactitud la desfiguración de las ideas.

Concepto y alcances de la Ley de Presupuesto 29

No creemos dudoso que se trata de una *ley perfecta*, con efectos jurídicos

24. Op. cit., p. 33.

25. "Istituzioni", t. I, ps. 52 y ss.; "Diritto finanziario", ps. 55 y ss.

26. "Natura giuridica della legge del bilancio nel diritto spagnolo" (en "Rivista...", 1968-I, p. 110, esp. ps. 121 y 126).

27. "Curso...", t. III, ps. 363 y 364.

28. Op. cit., t. III, p. 308.

29. En lo sustancial seguimos en esta parte al prof. Ingresso, que ha tratado el tema en forma exhaustiva.

normales, y que resultan especiosas las argumentaciones en contrario.

a) Por lo pronto, es inadecuado extraer conclusiones jurídicas de la estructura externa del presupuesto. No puede establecerse una separación entre la parte que contiene el plan financiero o los estados de previsión (que sería el *acto administrativo*) y el texto legal que los aprueba (ley propiamente dicha), porque ambos constituyen fragmentos de un *todo orgánico*. La ley presupuestaria, pues, es un *acto unitario* y las cifras de gastos o recursos revisten carácter sustancial e integran el acto mismo; los agregados, cuadros comparativos, etc., cumplen funciones explicativas, pero no son jurídicamente independientes.

b) La función legislativa, en nuestro país, no se reduce a "aprobar" o "autorizar" lo que propone el ejecutivo, pues es ejercitada en toda su plenitud. Las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino un *proyecto* de presupuesto a considerar, como puede ocurrir con cualquier otra materia; el ejecutivo coparticipando en la acción de gobierno, sugiere o propone una ley, y el legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, total o parcialmente, sin existir límites constitucionales a su libre albedrío. Se trata, pues, de una *ley normal*, no de un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo, debiendo rechazarse el concepto de que es ley de "aprobación" o de "autorización".

c) Se ha argumentado en favor de este último concepto, que el poder ejecutivo no está "obligado" a realizar todas las erogaciones previstas sino que se halla "autorizado" a usar el máximo fijado por la ley. Esto no es exacto en términos absolutos. Puede, efectivamente, hacer economías de detalle en la actividad operativa o de funcionamiento, suprimiendo cargos que la práctica demuestre innecesarios e refundiendo servicios, o también sustituyendo la adquisición de un material por otro; pero en aquellos aspectos sustan-

ciales, como serían los gastos de inversión patrimonial o gastos de personal para trabajos públicos, no puede apartarse de la sanción legislativa, porque tales erogaciones pueden responder a un plan económico —combatir la desocupación o estimular las actividades industriales, p. ej.—, y en tal supuesto debe *ejecutarse*. En caso de sobrevenir contingencias que hagan inconveniente lo sancionado, el poder ejecutivo puede exponer al Congreso sus observaciones y requerir una reconsideración de la ley, pero no omitir su cumplimiento por su solo arbitrio.

d) La acción parlamentaria es *normal* y no excepcional; *primordial* y *básica*, no secundaria; *originaria* y no derivada o subordinada. En los sistemas en que presupuesto incluye la creación de tributos, no hay simple *consentimiento* legislativo, como ocurría originariamente cuando la representación popular "autorizaba" al soberano a exigir impuestos, sino ejercicio del poder creador; lo mismo ocurre allí donde debe facultarse periódicamente a su recaudación —p. ej., el art. 150, § 29, de la Constitución brasileña de 1967, similar al art. 141, § 34, de la anterior de 1946—, ya que no significa crear una "condición" para la plena realización de la ley permanente, por tratarse de una manifestación de voluntad emanada del mismo poder que creó el impuesto. En cuanto a los gastos, la facultad legislativa reconoce su origen histórico en la "*clause of appropriation*" aprobada por los Comunes en el siglo XVII, y se relaciona con la más antigua de votar los recursos, confirmando la plenitud del poder legislativo.

e) El hecho de que en la Argentina la ley de presupuesto se limite a calcular los recursos, sin "crearlos", por ser ellos de carácter permanente y establecidos independientemente, no disminuye la jerarquía del Congreso. La razón es que no existe disposición constitucional de carácter limitativo, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, donde la Carta fundamental establece

que la ley de presupuesto "no incluirá disposición extraña a la fijación de gastos y la previsión de ingresos" (art. 63, Const. de 1967, igual al art. 73, § 1º, de la anterior); de manera que nada impide que en cualquier momento el Congreso establezca o modifique tributos mediante la ley de presupuesto. Las normas actualmente vigentes, en el sentido de que "la ley de presupuesto no incluirá disposiciones de carácter orgánico ni derogatorias o modificatorias de leyes en vigor" (art. 18, decreto-ley n. 23.354/56) y que las referentes a recursos "no caducarán al fenecer el ejercicio en que fueron dictadas y serán aplicables hasta tanto se los derogue o modifique" o caduquen por el tiempo (art. 20, decr.-ley cit.),³⁰ son autolimitaciones que el Congreso puede *modificar en cualquier momento*. Nada obsta, entonces, a que el poder legislativo sancione un plan de gastos y en el mismo documento instituya los recursos para afrontarlos (pues "toda ley que autorice erogaciones deberá determinar el recurso correspondiente"; art. 15, decr.-ley cit.), o bien los establezca por acto separado pero que estará vinculado al primero, pues esto es mera cuestión de técnica que no hace a la sustancia del asunto.

30. Los arts. 18 y 20 del decreto-ley n. 23.354/56 reconocen su origen en los arts. 20 y 22 de la anterior Ley de Contabilidad n. 12.961.

f) Lo expuesto anteriormente demuestra, asimismo, que la ley de presupuesto puede modificar el llamado "derecho objetivo" y también los "derechos subjetivos" de terceros, porque —repetimos— no existen limitaciones a la acción del poder legislativo, salvo las que puedan resultar de los derechos y garantías esenciales asegurados por la Constitución, cuya apreciación está librada, entre nosotros, al poder judicial. En la discutible clasificación de Jellinek, de *legislación vinculada* y *legislación libre*, el presupuesto debería incluirse en la segunda, por ser exteriorización de un poder cuya libre voluntad no puede estar restringida por actos preexistentes emanados de él, que carecen de fuerza vinculativa".

Puede decirse a manera de conclusión, que el presupuesto es un acto de trascendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares. Como dice Ingresso, "*es una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización*".³¹

31. "Istituzioni", t. I, p. 75; "Diritto finanziario", p. 56.

COMPENDIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO (vol. II)

CARLOS S. DE BARROS JÚNIOR

157 págs. — brochura — 1969

Parte de um estudo sistemático do Direito Administrativo brasileiro, neste volume são estudadas, em estilo monográfico, a Organização Administrativa, a Descentralização e a Fiscalização.

Obra elaborada com rigor científico e precisão técnica é de grande utilidade tanto para juristas e administradores públicos, como para os estudantes da matéria.



EDITORA
REVISTA DOS
TRIBUNAIS

LIVRARIA REVISTA DOS TRIBUNAIS
Rua Conde do Pinhal, 78 — São Paulo