



# Direito Financeiro

---

Docente: Professor Titular Heleno Taveira  
Torres

Aula 2: Sistema de Direito Financeiro

# Método da teoria da Constituição Financeira

## Financeira



Primeira parte:

# Método da teoria da Constituição Financeira

Direito Financeiro tem assumindo grande destaque no nosso País em função de crises, mas precisa ter destaque pela sua relevância funcional.

- A complexidade do Estado e da sua atividade financeira, ao longo do último século, assumiu proporções de notável importância constitucional, pela evolução do federalismo, do aperfeiçoamento das instituições e outros fatores.
- Com a Constituição garantista do Estado Democrático de Direito e suas distintas constituições materiais, como a Constituição Política, a Constituição Econômica e a Constituição Social, ampliaram-se as competências dos gastos públicos e respectivos controles, a reclamar especializações crescentes.



Primeira parte:

# Método da teoria da Constituição Financeira

## Financeira

O método estritamente jurídico não desconhece a pluricidade metodológica para apreender a atividade financeira do Estado, na sua extensão parcial ou total.

Contudo, importa adotar um modelo fundado na teoria dos sistemas.

- Como diz Niklas Luhmann, a partir do aumento da complexidade de um dado sistema social, a auto-organização dos elementos (os objetos e relações entre eles), garante a **diferenciação** dos elementos para determinar a **unidade**, **completude** e **coerência** na organização estrutural de outros subsistemas.

Em vista disso, o sistema interage com abertura aos demais sistemas pela reflexividade e, em particular, com o **sistema total**. Assim, o sistema jurídico se relaciona com o econômico, o social, o político etc, sem confusão de conteúdos.



Primeira parte:

parte:

# Método da teoria da Constituição Financeira

## Financeira

No caso do Sistema Constitucional Financeiro, sua unidade, completude e coerência desvelam-se ainda mais, como atividade financeira do Estado regida integralmente segundo a Teoria da Constituição.

É que no texto constitucional encontram-se reunidos todos os princípios, valores, competências e garantias definidores do conteúdo do direito financeiro. E, assim, pelo nexó de unidade que essas normas promovem, renova-se com expressivo vigor o estudo e a prática do direito financeiro.



Primeira parte:

# Método da teoria da Constituição Financeira

## Financeira

O sistema da Constituição Financeira atende a todos os axiomas da teoria dos sistemas:

- **axioma da coerência**, pois todas as normas são elaboradas conforme os mesmos critérios normativos de validade ;
- **axiomas da completude** e da **diferenciação sistêmica** - dos quais decorrem sua formação e existência, porquanto todas as "normas" e "relações" veem-se unificadas pela conexão material com a *atividade financeira do Estado*;
- **axioma da continuidade**, está preservado por não se restringir (o sistema diferenciado de normas de direito financeiro) por alguma limitação temporal;
- **axioma da dependência**, o subsistema sempre dependerá da complexidade do sistema total, do qual decorre a diferenciação sistêmica que o qualifica, pelo ordenamento jurídico na sua totalidade.



Segunda parte:

# parte: Da Ciência das Finanças ao Direito Financeiro

## Financeiro

A origem etimológica do termo "financeiro" ou "finanças" foi sempre de difícil determinação. Para Gerolamo Boccardo, na baixa latinidade, Finatio, Finantia, Financia, Finis (verbo finire) significava período para **pagamento de um débito**, prazo de adimplemento da obrigação, e daí advém sua origem.

Mais tarde, no século XIII, como assinala Graziani, "finis" passa a denotar "transação" e, na Inglaterra, taxa ou pena pecuniária. A partir do século XVI, **autores alemães** começam a atribuir um significado pejorativo, como sinônimo de furto, fraude, rapina, usura.

Na França, porém, desde o século XV, o termo "finança" sempre significou "riqueza" à disposição dos governos. Diante da influência francesa na formação dos estados modernos, essa terminologia foi a que prevaleceu entre nós.



Segunda parte:

# parte: Da Ciência das Finanças ao Direito Financeiro

## Financeiro

A evolução do direito financeiro, com distanciamento daqueles conteúdos da "Economia Política" e da "Ciência das Finanças", variou muito por cada país e, passado mais de um século, não se pode afastar a importância das recíprocas contribuições da interdisciplinaridade vivenciada, em face da economia, da política e do próprio direito.

Registre-se que não foram poucos os autores, no Brasil, que sinalizaram com a necessidade de profunda mudança da doutrina em relação à Ciência das Finanças. Por exemplo, Bilac Pinto e Alfredo Augusto Becker.





Segunda parte:

# Da Ciência das Finanças ao Direito Financeiro

Na atualidade, será difícil encontrar autor que não faça efetiva distinção entre os domínios jurídicos e econômicos da atividade financeira do Estado.

- Ricardo Catarino define:

- **finanças públicas** - "a área do conhecimento científico que se refere à atividade econômica dos entes públicos visando à afetação de recursos ou bens à satisfação das necessidades coletivas".

- **direito financeiro** – "o complexo de normas jurídicas que regula a obtenção dos meios financeiros necessários ao funcionamento dos entes públicos e ainda à gestão dos demais bens que são propriedade de tais entes."

Ele pode ser definido como o ramo do direito que regula a atividade financeira do Estado através de regimes próprios para tutela de interesses públicos coletivos relevantes" .



Segunda parte:

# Da Ciência das Finanças ao Direito Financeiro

## Financeiro

No Brasil Império, o Decreto, de 11 de agosto de 1827, já contemplava a "Economia Política" no 4º ano do currículo. - Como teoria econômica, "Princípios de Economia Política", do "Visconde de Cairu".

- A "Ciência das Finanças", como disciplina autônoma, somente foi incluída com a reforma do ensino superior pelo Decreto de 19.04.1879.

- Brasil República - As obras de Rui Barbosa, especialmente o seu Relatório do Ministro

da Fazenda, são marcas desse momento, assim como os trabalhos de Leopoldo de Bulhões e outros. Nessa etapa, são da maior importância os estudos de Viveiros de Castro e Amaro Cavalcanti. Em seguida, vieram João Pedro da Veiga Filho, Catedrático da Faculdade de Direito de São Paulo, e Dídimo Agapinto da Veiga.



Segunda parte:

# Da Ciência das Finanças ao Direito Financeiro

## Financeiro

Na atualidade, apesar da elevada fragmentação das subáreas, o direito financeiro ganhou novos contornos dogmáticos e sistêmicos, o que se aprimora tanto mais com o emprego da Teoria da Constituição aos seus conceitos e institutos.

Neste novo modelo, sobressai o Curso de Direito Financeiro do Professor Regis de Oliveira, seguido pelos trabalhos de Ricardo Lobo Torres e outros distintos autores.



Terceira parte:

# Autonomia técnica funcional e científica

O fenômeno financeiro é complexo . Não há dúvidas, a atividade financeira é um

fato social, político, econômico e técnico-jurídico, como aludia Grizziotti.

A opção por um método jurídico não desconsidera que as demais formas de conhecer o objeto interfiram e possam afetar as repercussões jurídicas.

Contudo, uma opção de método não mais permite esta entropia do passado.



Terceira parte:

# Autonomia técnica funcional e científica

Pelo direito positivo, temos as autonomias técnica e a funcional; e pela ciência do direito, a autonomia científica, que equivale à diferenciação material, a partir da distinção do objeto das normas jurídicas.

A autonomia técnica está diretamente relacionada com o direito positivo e caracteriza-se pela diferenciação sistêmica do conteúdo das regras jurídicas em relação àquelas de outros domínios do ordenamento jurídico (plano normativo), separadas em virtude da diferenciação técnica do conteúdo do objeto e das suas normas.

A autonomia técnica ou normativa ganha contornos ainda mais evidentes com a Teoria da Constituição Financeira, ao conferir diferenciação sistêmica a partir da axiologia dentro da própria Constituição, em face das Constituições Econômica, Social, Tributária e Político-Federativa.



Terceira parte:

## Autonomia técnica funcional e científica

~~Ciência~~ Como a **autonomia funcional do direito financeiro**, deve-se empregar esse termo para a delimitação prática da atividade regulada, obtida segundo a diferenciação sistêmica do âmbito de atuação (plano da aplicação ou das condutas normadas).

Neste domínio, a atividade financeira do Estado (orçamento, despesas, distribuição de receitas de impostos entre as unidades federadas e outros) demarca, com firme objetividade, o âmbito de aplicação do direito financeiro. Essa **autonomia funcional** comunica-se com a **autonomia técnica**, para sua confirmação, no que concerne ao conteúdo do "**sistema interno**" (**do direito positivo**).

Ao lado das **autonomias técnica e funcional**, do sistema interno, tem-se a autonomia pela **ciência do direito (sistema externo)** do direito financeiro, que é a **autonomia didática**. O sistema externo, descritivo do direito positivo, a "ciência do direito financeiro", tem como objeto a descrição das normas que, direta ou indiretamente, cuidam da atividade financeira do Estado. Neste modelo, a **autonomia didática** confunde-se com a noção de **autonomia científica**.



Terceira parte:

# Autonomia técnica funcional e científica

Exame segundo as escolas subjetiva, objetiva e funcional.

O debate consiste em saber se este ramo do direito tem por objeto o estudo da "fazenda pública" (escola subjetiva), a "atividade financeira do estado" stricto sensu (escola objetiva) ou a integração entre ambos (escola funcional).

Pelo aspecto subjetivo, o direito financeiro via-se definido a partir da noção de "fazenda pública", enquanto sujeito central da atividade financeira, segundo o plexo de competências atribuídos para cumprimento das suas funções. Ao considerar como objeto do direito financeiro a "fazenda pública", privilegia-se o sujeito estatal no exercício das funções da atividade financeira pelo Estado. Costumeiramente, usa-se este termo como sinônimo de "fisco", "erário", "tesouro nacional".



Terceira parte:

## Autonomia técnica funcional e científica

- Fazenda Pública consiste no conjunto dos órgãos da Administração Pública que personaliza o Estado de Direito nas suas relações internas e com terceiros, na função especializada da atividade financeira. Sem esta, a "fazenda pública" esgota-se no conceito de função administrativa, logo, como sinônimo de "administração pública", o que não lhe acresce qualquer diferenciação específica.

Pelo aspecto objetivo, o direito financeiro configura-se pelo conjunto de direitos (receitas, patrimônio, fundos, créditos e outros) e obrigações (débitos, despesas, deveres de fomento ou de financiamento etc.). Desse modo, o objeto do direito financeiro seria estritamente a atividade financeira do Estado, como somatório de suas receitas e despesas.

Por fim, tem-se o aspecto funcional, que busca integrar aqueles aspectos subjetivo e objetivo para delimitar o objeto do direito financeiro como a atividade financeira na forma do conjunto integrado de atividades da fazenda pública, segundo as receitas e despesas necessárias ao cumprimento das suas funções constitucionais.





Quarta parte:

# Instrumentalidade e heterogeneidade

Observa Samiz de Bujanda que a atividade financeira do Estado seria uma atividade instrumental, na medida em que tem início com a obtenção de receitas e se conclui com a realização de despesas, para atendimento dos fins do Estado, no interesse da coletividade. Desse modo, o direito financeiro teria simples função de meio em relação às áreas em cujo domínio opera-se a realização do interesse tutelado.

É um falso problema, decorrente da "instrumentalidade", uma espécie de relação necessária entre obtenção de receitas e realização de despesas públicas.



Quarta parte:

## Instrumentalidade e heterogeneidade

**Tem-se a heterogeneidade do direito financeiro** porque suas competências seriam complementares daquelas que são atendidas pelas finanças públicas ou o direito financeiro vê-se desprovido de unidade e autonomia.

**O método que rege o direito financeiro deve ser exclusivamente jurídico (e constitucional, a partir da teoria da Constituição Financeira).** E , ainda, no âmbito estritamente jurídico , tampouco cabe falar de confusão com as competências do direito administrativo, direito econômico etc.

Pela teoria da Constituição Financeira supera-se o mito do direito financeiro como "**direito instrumental**". Pelo objeto da atividade financeira do Estado, como prestações patrimoniais do Estado, não há dúvida de que seu conteúdo material está definido.

E **a atividade financeira do Estado pode ser, sim, um fim em si mesmo.** Redução de gastos públicos, programas e metas veiculados pelas leis de orçamento público, aumento de reservas, contingenciamentos e outros fatores que visam a equilibrar os fatores econômicos.



# Considerações

---

Futuro do Direito Financeiro

**finalis**

- Momento atual e desafios das finanças do Estado
- Campo de aplicação prática

