

JUSTIÇA CIDADANIA

CONSTITUIÇÃO
PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL



ISSN 1807-779X
9781807779000
000143
Edição 96 - Julho de 2008
R\$ 16,90



MARCUS FAVER

INTEGRAÇÃO ENTRE OS TRIBUNAIS ESTADUAIS

Editorial: O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O ORÇAMENTO PÚBLICO

Cid Heraclito de Queiroz

Consultor Jurídico da CNC

“O ORÇAMENTO DO ESTADO É UM ATO CONTENDO A APROVAÇÃO PRÉVIA DAS RECEITAS E DAS DESPESAS PÚBLICAS.”

O conceito de orçamento

Orçamento significa o ato ou efeito de orçar, de calcular, de avaliar, de estimar. Deriva do verbo orçar, que provém do italiano *orzare*.

Observa o consagrado Aliomar Baleeiro que, “na França e na Inglaterra, o orçamento é designado pela palavra *budget*, do velho francês *bougette*, bolsa de couro, na qual o ministro levava à Câmara dos Comuns a papelada da proposta de lei de meios” (“Uma introdução à Ciência das Finanças”, vol. II, 4ª ed., Rev. Forense, Rio, 1958).

Em 1871, Paul Leroy-Beaulieu deu início, na Escola das Ciências Políticas de Paris, ao curso de Finanças, sendo o primeiro titular da cadeira, que exerceu até 1880. Com base na sua experiência teórica e prática sobre impostos, orçamentos, empréstimos, crédito, etc., editou, em 1876, a clássica obra “*Traité de La Science des Finances*” (Lib. Guillaumin, Paris), na qual registrou, com feliz precisão, que um orçamento, um *budget*, é “um rol de previsão das receitas e das despesas durante um período determinado; é um quadro estimativo e comparativo das receitas a realizar e das despesas a efetuar”.

Ainda no século XIX, René Stourm, um dos sucessores de Leroy-Beaulieu na cadeira de Finanças da citada Escola, e que também exerceu o cargo de Inspetor-Geral das Finanças no governo francês, publicou, em 1889, uma obra prima: “*Le Budget, son Histoire et son Mécanisme*” (Lib. Guillaumin, Paris, 1889), na qual ponderou que o orçamento não é um rol, nem um quadro. Opondo restrições à definição de orçamento constante de um decreto de 1862 e a que foi adotada pelo

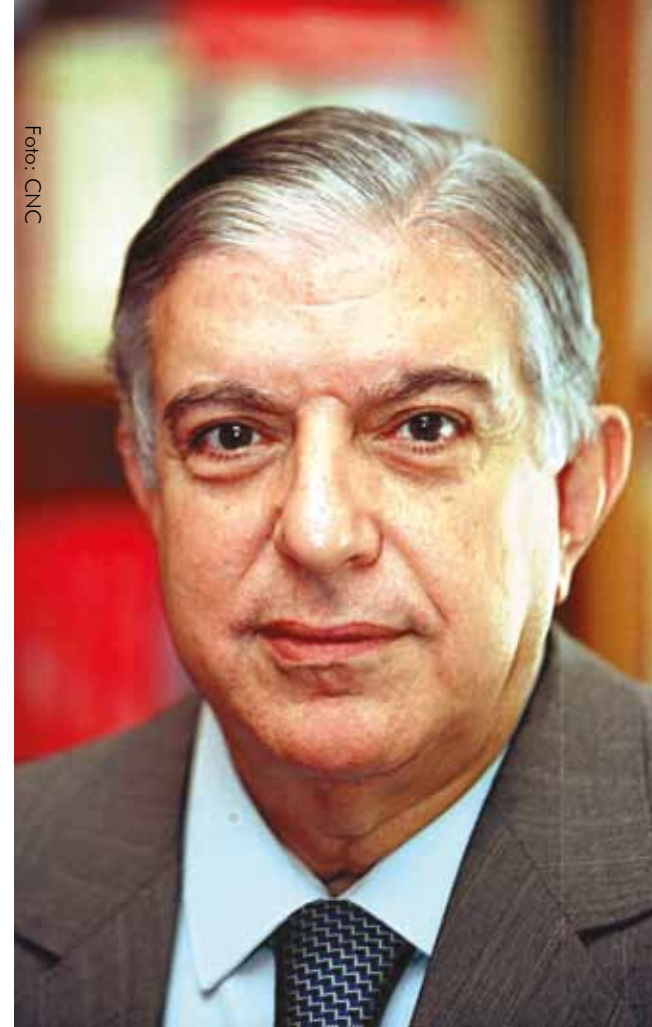
Dicionário da Academia Francesa, Stourm sustentou que “o Orçamento do Estado é um ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas públicas”.

Desde então, os tratadistas das ciências das Finanças e do Direito Orçamentário vêm se esmerando em oferecer novas definições, as quais, na essência, não se afastam do texto de Stourm.

Louis Trotabas, professor da Faculdade de Direito e Ciências Econômicas de Nice, destacou dois pontos essenciais na definição de orçamento: a ‘natureza legislativa’ do ato orçamentário e o ‘caráter de previsão e autorização’ desse ato (“*Finances Publiques*”, Paris, 1964).

Nos dias atuais, sobretudo depois do advento do Estado intervencionista e das modernas versões do neoliberalismo, da socialdemocracia, do social-liberalismo e outras correntes assemelhadas, não se pode deixar de considerar a observação de Rossy, em 1959, quando chefiava o Corpo-Geral da Fazenda da Espanha, nas “*Instituciones de Derecho Financiero*” (Lib. Bosch, Barcelona): “O orçamento é a expressão sintética da política financeira do governo, em um determinado período de tempo”. “O orçamento, na precisa observação de Bouvier, Esclassam e Lassale, tornou-se um instrumento conjuntural” (“*Finances Publiques*”, Lib. Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 2000).

Fernand Baudhuin, da Universidade de Louvain, enfatiza com objetividade a diferença entre os orçamentos particulares e os públicos: “Os particulares ajustam suas despesas a suas



receitas, enquanto que o Estado ajusta suas receitas a suas despesas” (“*Précis de Finances Publiques*”, Estab. Emile Bruylant, Bruxelas, 12ª ed., 1951).

Enfim, o orçamento, no Estado de Direito, é o ato jurídico, de natureza legislativa, pelo qual, num determinado período de tempo, a receita é estimada e a despesa é autorizada em função dos objetivos da política econômico-financeira e social do governo, observados os preceitos constitucionais pertinentes e os princípios fundamentais da ciência das Finanças.

As origens históricas do orçamento

As origens mais remotas do orçamento público são encontradas na Inglaterra. Lord Macaulay, nos seus “Ensaio sobre a História da Inglaterra”, de 1864, citado por Stourm, afirma que a máxima segundo a qual “todo imposto deve ser consentido pelo povo” era “tão antiga que ninguém pode precisar a origem”.

Todavia, os historiadores da ciência das Finanças fixam essa origem na memorável Magna Carta, salvaguarda das liberdades inglesas, outorgada ou, mais precisamente, aceita pelo célebre Rei João-sem-Terra (John Lackland) – corajoso e eficiente, mas despótico e cruel – em junho de 1215, após a confrontação com os barões rebelados, em Runnymede, situado entre o Castelo de Windsor (uma das residências do Rei), na margem sul do Tâmesis, e Staines, na margem norte, onde os barões se reuniam. Isso antes mesmo da criação do

regime parlamentar, eis que a Câmara dos Comuns reuniu-se pela primeira vez em 1265.

Na realidade, a Magna Carta foi aceita pelo Rei, que lhe após o selo real, mas por imposição dos barões, que a prepararam, rebelados contra os excessos tirânicos de João-sem-Terra, notadamente a elevação da *scutage* – um imposto pago pelos vassallos feudais para se eximirem do serviço militar, bem assim para atender às despesas do exército real com as guerras –, e outras exações tirânicas.

No item 12 da Magna Carta, ficou estabelecido que:

“Nenhuma *scutage* or *aid* (na lei feudal: taxa ou contribuição) pode ser lançada no nosso Reino sem o consentimento geral, a não ser para armar cavaleiro a nosso filho mais velho e para celebrar, mais uma vez, o casamento de nossa filha mais velha. E esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.”

Portanto, a Magna Carta, também chamada Carta dos Barões, verdadeiro monumento às liberdades, ao estabelecer a limitação das despesas reais através da limitação à liberdade de o Rei lançar tributos, traçava os primeiros contornos do orçamento.

Uma lei feita no reinado de Eduardo I, no século XIII, estabeleceu que:

“Nenhuma derrama ou tributo (*tallage* or *aid*) será lançado ou cobrado neste Reino pelo rei ou seus herdeiros, sem o consentimento dos arcebispos, bispos, condes, barões, cavaleiros, burgueses e outros homens livres do povo deste Reino.”

Outra lei, no reinado de Eduardo III, no século XIV, preceituou que:

“Ninguém poderá ser compelido a fazer nenhum empréstimo ao rei contra a sua vontade, porque tal empréstimo ofenderia a razão e as franquias do país”.

Na “*Bill of Rights*”, de 7 de junho de 1628, a segunda Carta da Inglaterra, foi reafirmado que:

“A partir de agora, ninguém será obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benefício e a pagar qualquer taxa ou imposto sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou duma forma ou doutra, molestado ou inquietado, por causa desses tributos ou da recusa em pagá-los.”

No reinado de Guilherme III, o Príncipe de Orange (que destronara o Rei Jayme II, seu sogro), a “Declaração de Direitos”, de 13 de fevereiro de 1689, decorrente da Revolução de 1688, estabeleceu que:

“A cobrança de impostos para uso da coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tinha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal.”

Na França, a evolução foi mais lenta. No chamado período dos Estados Gerais, que se estendeu até 1614, surgiu, segundo René Stourm, “a idéia de que todo imposto deve ser



consentido pela nação”. Ela, acrescenta Stourm, “dominava constantemente os espíritos”.

Reunidos em 1483, os Estados Gerais afirmavam solenemente – ainda consoante narrativa de Stourm – “que eles entendem que, doravante, não se imporá qualquer taxa ao povo sem a convocação dos Estados e sem haver obtido o seu consentimento, na conformidade das liberdades e privilégios da realeza”, mas a cláusula final restringiu o princípio.

Assim, foi somente após a Revolução de 1789 que se firmou, na França, o princípio da aprovação dos impostos pelo voto dos representantes da nação.

Na “Declaração de Direitos”, a matéria foi, afinal, objeto de três circunstanciados dispositivos:

“Art. 13. Para manter o serviço público e as despesas de administração, uma contribuição comum é indispensável; ela deve ser igualmente repartida entre todos os cidadãos em razão de suas disponibilidades.

Art. 14. Todos os cidadãos têm o direito de constatar, por eles próprios ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública e de consenti-la livremente, de acompanhar a sua aplicação, de determinar a quantidade (alíquota), a base (de cálculo), o reembolso e a duração.

Art. 15. Nenhum imposto em natureza ou em dinheiro pode ser cobrado, nenhum empréstimo direto ou indireto pode ser feito, a não ser por um decreto expresso da Assembléia dos representantes da Nação.”

Nos Estados Unidos da América, a questão tributária e orçamentária confunde-se com a própria história da independência dessa grande nação.

O Parlamento inglês – relata Stourm – governava as vastas colônias da América do Norte. Em 1765, o Parlamento entendeu que seria justo obrigar as colônias a contribuir para as despesas da metrópole, por sua salvaguarda e proteção. Com esse objetivo, lançou um imposto do selo. Até então as colônias estabeleciam, elas próprias, as suas taxas. A Assembléia da Virgínia protestou energicamente,

sob a alegação de que os colonos americanos não estavam representados no Parlamento inglês. O protesto da Virgínia inflamou a nação. Representantes das colônias reuniram-se em Nova Iorque, em outubro de 1765, e declararam “que todo imposto pago à coroa era uma livre dádiva do povo, e era despropositado e contrário à Constituição inglesa que o Parlamento da Grã-Bretanha desse à Sua Majestade bens dos colonos”.

Diante desses protestos, o Parlamento inglês recuou e, em 1766, revogou o imposto do selo. Mas, o orgulhoso governo inglês, pretendendo, um ano depois (1767), reafirmar os seus poderes sobre as colônias, substituiu o imposto do selo por taxas sobre vidro, papel, tintas e chá.

As taxas não eram elevadas. Toda a discussão versava sobre uma questão de princípio. Como lembra Stourm, os colonos exclamavam: “Nossas bolsas estão prontas, mas nós queremos pagar como cidadãos e não como escravos”. Por sua vez, o grande líder George Washington proclamava: “De que se trata? E qual a causa da discussão? É sobre o pagamento de uma pequena taxa incidente sobre o chá? Não! É somente o direito que nós contestamos”.

No Parlamento inglês surgiram divergências. Alguns concordaram com os colonos americanos. O Parlamento, em 1770, recuou de novo, mas parcialmente, revogando as



taxas sobre o vidro, o papel e as tintas, porém mantendo a taxa sobre o chá. Esses fatos empurraram as colônias para a insurreição e a guerra pela independência.

Em 1774, o Congresso reunido em Filadélfia aprovou uma Declaração de Direitos assim redigida: “Nós excluimos toda idéia de imposto interior ou exterior que tenha por objeto arrecadar receitas de cidadãos da América sem o seu consentimento”.

“ORÇAMENTO
SIGNIFICA O ATO OU
EFEITO DE ORÇAR, DE
CALCULAR, DE AVALIAR,
DE ESTIMAR.”

O desfecho desses fatos, todos sabem, foi a Independência proclamada em 4 de julho de 1776.

Em Portugal, segundo João Pedro da Veiga Filho, catedrático da Faculdade de Direito de S. Paulo, no seu “Manual da Ciência das Finanças”, de 1898 (Espíndola, Siqueira & Companhia, S. Paulo), o marco inicial do orçamento residiu numa proclamação das Cortes, em 1385, nos seguintes termos: “Que se lhes não imporiam tributos, sem serem ouvidos e sem que com sua decisão e conselho se buscassem os meios mais suaves para a sua execução”.

No Brasil, a Constituição do Império (1824), no seu art. 15, inciso X, atribuiu à Assembléia Geral a competência para fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta. E, no art. 172, prescreveu que “o Ministro do Estado da Fazenda, havendo recebido de outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, anualmente, logo que estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”.

Contudo, a nossa primeira lei orçamentária somente adveio em 14 de novembro de 1827.

Enfim, “a história do orçamento, observa Alfred Buehler, professor de Finanças Públicas da Universidade da Pensilvânia, é, em larga medida, a história de séculos de lutas pelo controle popular do tesouro público” (“Public Finance”, McGraw Hill, Nova Iorque, 1948).

Os princípios fundamentais do orçamento

Desde o século passado, o direito orçamentário é informado por seis princípios fundamentais: legalidade, anualidade, unicidade, universalidade, especificidade e publicidade.

O princípio mais relevante é o da ‘legalidade’, cuja origem

confunde-se com a origem do próprio orçamento na Magna Carta da Inglaterra.

O princípio da legalidade impõe – conforme a lição de H. Rossy – que o orçamento “seja preparado, formado, discutido e aprovado pelos órgãos do ente público que tenham estas funções atribuídas pela lei constitucional ou fundamental que organize a vida da nação, estado ou município”.

Pimenta Bueno, o emérito constitucionalista do Império, ao comentar esse preceito, em 1857, assim justificou o princípio da legalidade: “Ora, se é o povo quem tem de pagar as despesas públicas, se é dele que se tem de exigir anualmente o sacrifício de uma parte do seu trabalho ou propriedade, é manifesto que ele deve ser ouvido para que preste o seu consentimento. Quando não fosse um ato de soberania, seria dever de rigorosa justiça” (“Direito Público Brasileiro”, Tipografia J. Villeneuve, Rio de Janeiro).

Em síntese, o orçamento deve ser aprovado mediante lei.

Segundo o princípio da ‘anualidade’, que alguns, como Rossy, denominam, mais adequadamente, de ‘temporalidade’, o orçamento deve vigorar por um ano, ou um predeterminado período, que pode ser superior ou inferior a um ano.

Na vida privada, são comuns os orçamentos de caráter informal – mensais, semanais e diários.

No que tange aos orçamentos públicos, o período anual tem sido justificado em razões da ordem natural, ou seja, coincidência com o ano civil, no fato de obrigar a convocação anual do Parlamento, ou, ainda, para coincidir com o período de uma sessão legislativa.

Pode-se acrescentar, como causa ou efeito do orçamento anual, a incidência, pelo mesmo período de tempo, de certos impostos, como o de renda e o da propriedade imobiliária.

Finalmente, um ano, na feliz observação de Maurice Duverger, é um período suficientemente breve para que as previsões tenham um certo valor e suficientemente longo para introduzir uma relativa continuidade à vida financeira

(“*Finances Publiques*”, Presses Universitaires de France, Paris, 10ª ed., 1984).

Segundo o princípio da ‘unicidade’ ou ‘unidade’, o orçamento deve ser único, de modo a possibilitar uma visão efetiva de todas as ações do governo. A unicidade permite um melhor controle de equilíbrio orçamentário ou de seus déficits ou superávits.

De acordo com o princípio da ‘universalidade’, o orçamento deve compreender a totalidade da receita e da despesa, a fim de que não escape à prévia autorização legislativa, seja a cobrança de tributos ou outros ingressos, seja a realização de despesas.

Tal princípio, é claro, não exclui a abertura, no curso do orçamento, de créditos extraordinários, para atender a despesas imprevisíveis, como guerra e calamidades públicas.

Consoante o princípio da ‘especificidade’, o orçamento deve especificar, indicar detalhadamente, a composição da receita e o desdobramento da despesa. A receita, segundo as diversas fontes: a tributária (impostos, taxas e contribuições), a patrimonial (aluguéis, foros e laudêmos), a agropecuária, a industrial, a comercial, a de serviços, as de capital (operações de crédito, alienação de bens). A despesa, com a especificação das verbas ou dotações destinadas a cada órgão, programa, subprograma, etc.

Destarte, o princípio da ‘publicidade’ diz respeito à necessidade de publicação do orçamento para que o povo possa conhecê-lo e acompanhá-lo, e possa, também, avaliar o desempenho de seus representantes e governantes. De resto, a lei orçamentária, como todas as leis, somente tem eficácia se publicada. A publicação, enfim, facilita o controle do orçamento.

Alguns autores, como, p.e., os professores Pierre Lalumière, da Sorbonne (“*Les Finances Publiques*”, Lib. Armand Colin, Paris, 1980), Bouvier, Esclassam e Lassale (*op. cit.*) e Joel Mekhantar (“*Finances Publiques*”, Hachette, 3ª ed., Paris, 2001), referem-se, ainda, ao princípio da ‘não-afetação’ das receitas, ou seja, a não-vinculação do produto da receita pública a determinadas despesas (educação, saúde, fundos, órgãos, etc.), princípio esse que decorre de outro, o da universalidade. Antonio L. de Souza Franco, professor da Faculdade de Direito de Lisboa, prefere a expressão “não-consignação, que nos diz que, em princípio, todas as receitas devem servir para cobrir todas as despesas” (“*Finanças Públicas e Direito Financeiro*”, Liv. Almedina, Lisboa, 4ª ed., 1998).

Lalumière lembra que, se um imposto é afetado a uma despesa e se a receita desse imposto for superior à despesa prevista, os serviços públicos tenderão a despender integralmente essa receita pública, mesmo que as necessidades do serviço estejam amplamente atendidas.

A importância política do orçamento

Todos esses temas, ainda que perfunctoriamente pincelados, tiveram por escopo enfatizar a imensa importância política, no Estado de Direito, do orçamento, da lei orçamentária. Como destaca Lord Macaulay, o orçamento “é

um atributo da soberania” (*op. cit.*).

A importância política dos orçamentos é de tal ordem que eles têm sobrevivido, em todo o mundo, às mais severas ditaduras e tiranias, enquanto, em numerosos casos, as próprias Constituições sucumbiram diante da força.

Nas suas origens, os orçamentos foram aprovados pelas assembleias, mas uma análise de sua história revela que, a rigor, as assembleias dos representantes dos nobres e, depois, do povo é que foram criadas para aprová-los.

Até os dias presentes, os mestres do Direito Constitucional concordam em que votar o orçamento é o principal encargo dos parlamentos.

Em casos especiais, o orçamento, mesmo fora do contexto das guerras, pode indicar ações extraterritoriais do Estado. Por exemplo, o presidente Bill Clinton, ao enviar ao Congresso a proposta orçamentária para o ano fiscal de 1997, acentuou que o orçamento alocava “recursos para sustentar a função de liderança dos Estados Unidos na luta pela liberdade e pela paz em todo o mundo” (“*Budget of the United States Government*”, Washington, 1996).

Os nossos orçamentos federais têm autorizado despesas com o deslocamento e manutenção, a pedido da ONU, das chamadas “forças de paz” em países internamente conflagrados ou institucionalmente desestabilizados, como ocorre, presentemente, no Haiti.

A relevância do orçamento e suas dificuldades históricas estão sintetizadas em versos de Victor Hugo, citados por Littré e Stourm:

*“Le budget, monstre énorme, admirable poisson,
À qui, de toutes, partes, on jette l’hameçon.”*

O orçamento reflete as diretrizes, os princípios e as regras da Constituição, do Direito Público e do Direito Privado, as normas das leis de finanças públicas e, ao mesmo tempo, as diretrizes governamentais, as políticas econômica, financeira, monetária, fiscal, social e militar. Reflete mais, reflete a boa ordem ou a desordem da administração e das finanças públicas.

Todos esses reflexos provêm das normas e cifras, tanto da receita quanto da despesa pública. Provêm do sistema tributário, com o elenco de impostos, taxas e contribuições, as alíquotas, as imunidades, as isenções, os privilégios, os benefícios, os estímulos. Provêm da receita patrimonial, das receitas de capital (as operações de crédito, internas e externas). Provêm, ainda, da distribuição da despesa, pela natureza, e por órgãos, elementos, modalidades, funções, programas e subprogramas.

Sem dúvida, a análise percuciente desses dados do orçamento, sobretudo se comparados em sucessivos exercícios, indica os objetivos, o grau de maturidade política e de desenvolvimento econômico e social, o nível educacional, a própria cultura de uma nação.

Pode-se concluir que o orçamento é o “retrato” de uma nação e uma coleção de orçamentos é um verdadeiro “álbum de retratos”, prova da trajetória de uma nação ao longo do tempo.

