CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO

ORÇAMENTO E AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Analisar a atual perspectiva do orçamento implica primeiro pensar, ainda que rapidamente, sobre como surgiu a ideia de orçamento e como ela evoluiu ao longo dos séculos. Em outras palavras, pressupõe explorar o motivo da criação do orçamento ou, mais especificamente, o motivo de criação de uma lei contendo as receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem gastas pelo Estado.

Desde o início é possível estabelecer que aquilo que está por traz do surgimento do orçamento é a ideia de controle, é a compreensão da necessidade de autorização para aquilo que se vai arrecadar e gastar.

Num primeiro momento, essa função de controle, ou seja, de autorização de receitas e despesas, era concentrada apenas no monarca, posteriormente passando a ser dividida com o parlamento.

De fato, a **Magna Carta de 1215** pode ser considerada como o primeiro documento que trouxe a ideia de autorização legislativa para cobrança de tributos e realização de gastos, sendo o embrião do que conhecemos hoje por princípio da legalidade.

Alguns séculos depois, esta ideia reapareceu no **Bill of Rights de 1689**, na Inglaterra. Neste documento o objetivo era exigir autorização específica para que um determinado tributo fosse cobrado por um período mais longo de tempo. Isso porque, diferentemente de hoje, nesta época a tributação visava a arrecadar recursos para eventos extraordinários, como, por exemplo, uma guerra. Consequentemente, não havia uma ideia de tributação permanente, o que ensejou o surgimento dessa exigência de autorização específica do parlamento para que um tributo fosse permanente.

Neste momento, portanto, ainda não se falava em orçamento. Havia apenas a ideia de autorização e controle dos gastos do soberano pelo parlamento (ou seja, o controle do Poder Executivo pelo Legislativo).

Isso muda com a revolução francesa, acompanhada pela **Declaração dos Direitos do Homem, em 1789.** Este foi outro importante marco histórico, porque deixou ainda mais evidente a ideia da Lei como expressão da vontade geral, bem como a ideia de controle do agente público. É, portanto, a partir daí que se torna possível falar em orçamento. Com isso, pode-se afirmar que o orçamento, ou a ideia de orçamento, surgiu juntamente com o Estado Liberal de Direito.

Mas, mais importante do que conhecer as referencias históricas é entender que nesse primeiro momento havia uma **visão clássica de orçamento**. Uma visão que se focava nos aspectos formais do orçamento, ou, melhor dizendo, no ciclo orçamentário, ou seja, nos procedimentos de

preparação, aprovação, execução e modificação da lei orçamentária. Nessa visão clássica, a principal preocupação do direito financeiro era a **relação entre o executivo e o legislativo** (no caso, a preocupação da época era sobre como o parlamento poderia controlar os gastos do monarca absolutista).

Essa visão foi sendo modificada com o surgimento, no séc. XX, das democracias modernas e também do **Estado Social.**

ORÇAMENTO: PERSPECTIVA ATUAL

Assim, no século XX, pode-se dizer que o direito financeiro ganhou substância, pois, além da preocupação com o executivo e o legislativo, e com o ciclo orçamentário, que foram mantidas, o direito financeiro começou a ganhar ares constitucionais, principalmente com o surgimento da segunda dimensão das garantias e direitos fundamentais, que engloba os direitos econômicos e sociais.

Realmente, o direito financeiro adquire substância no momento em que **o Estado começa a ter uma postura mais ativa** no cumprimento e consecução desses direitos, porque, com a constitucionalização das finanças públicas, o direito financeiro passa a abarcar não apenas ritos da elaboração da lei orçamentária, mas passa a intervir no próprio mérito da decisão orçamentária.

Isso porque a atividade financeira, colocada dentro de uma ordem constitucional, passa a significar a **obtenção de recursos e a realização de gastos para dar efetividade à Constituição.** O direito financeiro, então, começa a prever, por exemplo, recursos mínimos para determinadas áreas sociais como é o caso da educação e da saúde (previsão dos artigos 198, §2º e 212, CF).

Nesse sentido, o direito financeiro passa a se relacionar com normas que antes não eram vistas como integrantes do seu domínio, como é o caso da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais, da legalidade, da autonomia dos entes, da separação dos poderes, etc.

Como já mencionado, o professor Heleno Taveira Torres (2014) observa bem essa nova configuração do direito financeiro ao identificar a existência de uma **constituição financeira**, que é justamente o resultado da constitucionalização do direito financeiro e que compreende a parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios fundamentais, competências e os valores que regem a atividade financeira do Estado. É essa a constituição financeira que passa a dar base para um sistema de direito constitucional financeiro, uma verdadeira mudança de paradigma de uma visão clássica para uma visão moderna, constitucional, dotada de substância.

REFERÊNCIAS:

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.