

AULA INAUGURAL: *CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA, REFORMA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO*

OPENING CONFERENCE: *FINANCIAL CONSTITUTION, TAX REFORM AND DEVELOPMENT*

*Heleno Taveira Torres**

Eminentes senhoras professoras, senhores professores, ilustres senhoras e senhores servidores desta Universidade, meus admiráveis jovens, alunas e alunos da “*velha e sempre nova academia*”.

Senhoras e senhores presentes.

É sempre um momento de júbilo para a Faculdade receber seus novos estudantes. É uma das poucas oportunidades em que os professores endossam as vestes talares, em reverência às tradições legadas por nossos antepassados e em louvor ao início das atividades do ano acadêmico.

No suceder de gerações, de moças e moços que pretendem dedicar suas vidas à defesa dos direitos e da justiça, esta Faculdade segue a cumprir seu papel de maior centro de cultura jurídica de todo o País, numa renovação que nos anima a seguir, hoje e sempre, com o mesmo entusiasmo e valores enaltecidos por todos os grandes mestres que aqui pontificaram.

Nossa aula inaugural versará sobre “*constituição financeira, reforma tributária e desenvolvimento*”.

Finalmente, chegamos aos tempos de “consciência financeira” do cidadão sobre as repercussões das despesas públicas no seio social e as demandas de tributos para atender a tantas necessidades e carências.

O brasileiro percebeu, enfim, que é possível superar o patrimonialismo e seus males, como a corrupção e a sonegação de tributos, que drenam para bolsos privados os recursos que se deveriam destinar a fins públicos.

Contudo, o patrimônio público é drenado também por muitos custos *lícitos*, resultado de duvidosas escolhas públicas ou erros históricos, dos mais trágicos, em relação aos quais resta uma sensação de impotência sobre como seja possível sua melhor ordenação e como assegurar a prevalência da Constituição sobre qualquer outro tipo de controle.

Todas essas questões encontram-se no objeto do *direito financeiro*, como parcela material da “*atividade financeira do Estado*”.

* Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Para melhor compreender a função do *Direito Financeiro* no ordenamento jurídico e seus principais desafios, vale rever um pouco dos números que são indicativos da crise da atividade financeira do Estado brasileiro.

O PIB brasileiro de 2017 foi de, aproximadamente, R\$ 6,3 trilhões, ou US\$ 1,85 trilhão. Para saber como estamos, basta pensar que, em 2016, o PIB da Alemanha foi de US\$ 3,47 trilhões; o da China foi de US\$ 13,8 trilhões; e o dos EUA, de US\$ 17,9 trilhões.

A *Lei Orçamentária Anual* para 2018 trouxe como valor total de gastos a soma de R\$ 3,57 trilhões, sendo que R\$ 1,16 trilhão se destina ao refinanciamento da dívida pública. Sobram cerca de R\$ 2,42 trilhões, dos quais apenas R\$ 112,9 bilhões são dirigidos aos investimentos públicos.

A *Previdência Social* consome R\$ 585 bilhões de gastos.

Se a União não tem recursos suficientes, recorre ao crédito público, com oferta de títulos e outras obrigações. Atualmente, a *dívida pública* geral brasileira atingiu 74,4% do PIB no início de 2018, e fechou 2017 na ordem de R\$ 4,86 trilhões.

Só para que se tenha uma ideia, do total de vencimentos da DPMFi, R\$ 434,0 bilhões correspondem ao principal e R\$ 183,3 bilhões aos juros!

Falta maior transparência sobre os contratos, as decisões de vendas dos títulos públicos ou mesmo a vergonhosa dimensão dos juros reais no País.

A perda de receitas, e a invisível perda de investimentos novos, pelo péssimo *sistema tributário* em vigor, dificulta enormemente a melhoria da capacidade de financiamento do Estado, a exigir alguma *reforma tributária*. Basta ver a soma dos gastos tributários (1) e o resultado da litigiosidade (2).

Quanto ao *gasto fiscal* com incentivos, está na ordem de 285 bilhões de reais, dos quais o Simples Nacional conta com R\$ 83 bilhões do volume global, e a Zona Franca de Manaus com R\$ 25,6 bilhões, e R\$ 126 bilhões referem-se ao IR e IPI.

Por fim, quanto ao custo da alta *litigiosidade*, vale lembrar a “dívida ativa” de natureza tributária, com estoque R\$ 1.844.964.400.000,00 (arrecadação de R\$ 13.394.400.000,00), e que cresce 16% ao ano. Afora isso, tem-se R\$ 1,54 trilhão – total de créditos ativos (devidos, parcelados e com exigibilidade suspensa).

De todas as *multas* aplicadas pelas agências ou por órgãos da União, o TCU apurou que são pagas não mais do que 10% do valor total.

Para responder como se chegou a tal situação, vale lembrar Nelson Rodrigues: “*subdesenvolvimento* não se improvisa. É obra de séculos.” No caso do Brasil, é o resultado de toda a história patrimonialista e oligárquica que sempre presidiu os interesses políticos e econômicos.

A demora daquela percepção da *cidadania fiscal* sobre todos esses dados deve-se, em muito, à *opacidade* do modelo burocrático da gestão dos orçamentos, da

atuação dos controles internos e externos, em máxima distância, com tribunais de contas e aprovações legislativas dominados pela política, desprovidos de transparência e de uma legislação uniforme.

Dentre muitos dos anseios sociais desta difícil quadra histórica que ora atravessamos encontra-se aquele da *superação da crise econômica*, com demanda de reformas estruturais sobre receitas e despesas, para retomada do crescimento e do *desenvolvimento*, nas suas múltiplas possibilidades.

Os recursos fiscais e patrimoniais do Estado são escassos, ao passo que as demandas são ilimitadas e sempre crescentes, ao tempo que se ampliam as complexidades da sociedade e da própria Fazenda Pública.

Crise financeira e orçamentária combate-se com rigor de responsabilidade fiscal, reformas responsáveis, com medidas de fortalecimento da confiança nos meios de produção e na livre iniciativa, redução do endividamento público, mas tudo com respeito à Constituição.

Mesmo nos tempos de crise, afirmar a Constituição deve ser postulado como um “direito de resistência”.

No plano jurídico, por todos aqueles que lidam com as finanças públicas, a única solução é adotar uma firme e convicta *hermenêutica constitucional* para conduzir a “*atividade financeira do Estado*”.

Na Constituição, encontram-se os poderes do Estado, a organização do exercício do poder e a estrutura do Estado, mas estão também os direitos fundamentais e os fins constitucionais a guiar a economia e a sociedade.

Cada um dos seus artigos manifesta a exigência de algum gasto público. Não há realização de direitos fundamentais ou atuação dos poderes do Estado sem emprego de dinheiro público.

A *Constituição Financeira* abrange tudo aquilo que seja matéria constitucional e tenha repercussão financeira, como é o caso das competências constitucionais, dos serviços públicos, das políticas públicas, das garantias a direitos sociais e previdenciários ou da proteção de direitos e liberdades fundamentais.

Constituição Financeira deve ser entendida no sentido de “Constituição material”, pela identificação de matérias que a integram.

Como observa Jorge Miranda: “Constituição material é, pois, o acervo de princípios fundamentais estruturantes e caracterizantes de cada Constituição em sentido material positivo”.

A *Constituição Financeira* consiste, assim, na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios, competências e valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas de todas as competências materiais, financiamento do

federalismo, custos dos direitos e liberdades, gestão do patrimônio estatal, bem como da intervenção do Estado.

A Constituição Financeira tem funções a realizar. Ela responde pelas regras que regulam ou limitam a atividade financeira do Estado. Neste âmbito, sua força normativa encontra-se na limitação ao arbítrio e na estabilidade das relações jurídicas.

Por conseguinte, uma teoria da Constituição Financeira tem por objeto a atividade financeira do Estado na Constituição, segundo os valores do Estado Democrático de Direito e a intertextualidade com as Constituições Econômica, Político-Federativa, Tributária e Social.

Com esta metodologia funcional da “Constituição Financeira” adotada na interpretação e aplicação do Direito Financeiro, pretende-se a unidade do regime das finanças públicas em máxima aderência com a Constituição.

Três pressupostos funcionais devem ser adotados nesta metodologia.

O *primeiro pressuposto* é o da *prevalência do princípio do Estado Democrático de Direito*. A Teoria da Constituição do Estado Democrático de Direito dialoga com toda a teoria do “estado de direito”, assim como com sua evolução, de “Estado Constitucional” e de “Estado Social”. Mecanismos de inclusão, maior participação, garantias formais e materiais, efetividade de direitos e maior equilíbrio entre o exercício de poderes, eficiência administrativa e direitos dos particulares, são exemplos.

No Brasil, a Constituição qualifica o Estado no preâmbulo, no art. 1.º, no art. 5.º, XLIV, e no art. 91, § 1.º, IV, como “Estado Democrático”, sem referência à noção de “Estado Social”. Não quer dizer que os valores do “Estado Social” foram olvidados. Foram, na verdade, incorporados como parcela de efetividade dos direitos e liberdades, inclusive como direito ao “bem-estar social”, repetido ao longo da Constituição.

O *segundo pressuposto* é aquele que afirma os *fins constitucionais como definidores dos objetivos da Constituição Financeira*. Os fins e valores da Constituição foram eleitos pelo poder constituinte ao tempo do exercício da soberania que colocava uma nova Constituição em vigor, como expressão de certeza jurídica e previsibilidade constitucional.

O *terceiro pressuposto* consiste na *abertura* sistêmica da Constituição Financeira para a realidade, mediante os encontros de valores na *relação* (interna) *de interconstitucionalidade*, no âmbito da Constituição total, entre a Constituição Financeira e as Constituições Econômica, Político-Federativa e Social.

A delimitação tem o fim prático de destacar os conteúdos da Constituição total, não como uma mutilação arbitrária do intérprete, mas como modo de diferenciação para reduzir a complexidade e aprimorar a capacidade de aplicação do texto constitucional e compreensão dos seus fins e valores a serem concretizados.

À luz dos três pressupostos acima referidos, tem-se a afirmação da Teoria da Constituição Financeira como novo modelo hermenêutico para compreender a relação entre Estado, sociedade e atividade financeira.

Não se pode olvidar que a Constituição guarda consigo o compromisso do Estado com as *gerações futuras*. Não se basta ou se limita ao presente.

A Constituição tem o porvir como destino e encarna um projeto de sociedade e de economia orientadas para o futuro.

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. Daí dizer que a Constituição é um “pacto das gerações”. Ou, como sintetiza Klaus Stern: “La constitución es (idealmente) el orden fundamental duradero”.

A Constituição persegue a estabilidade, a permanência, e orienta-se ao futuro. E como garantia dos direitos das gerações futuras é que se afirma o dever de conservação do Estado. Daí sua máxima importância para a condução das finanças públicas.

Essa realidade da integração intergeracional impõe à Constituição Financeira múltiplas responsabilidades com as gerações futuras, especialmente quanto ao equilíbrio das contas públicas.

Em vista disso, cabe à Constituição Financeira projetar uma isonomia intergeracional, 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.

No Estado Democrático de Direito, *poder político* e poder jurídico devem conviver integrados na Constituição Político-Federativa. E isso porque, ao tempo que as competências equivalem a parcelas do poder constituinte, os órgãos de decisão agem também com poder político, segundo escolhas democráticas.

É por meio da política que a justiça das escolhas públicas integra-se às finanças públicas, pela eficiência e alocação de prioridades, segundo as necessidades coletivas.

Correta, pois, a afirmação de Régis de Oliveira, para quem:

A decisão de gastar é, fundamentalmente, uma decisão política. O administrador elabora um plano de ação, descreve-o no orçamento, aponta os meios disponíveis para seu atendimento e efetua o gasto.

Ora, toda e qualquer aplicação de recursos públicos deve guardar conformidade com os valores republicanos e democráticos que a todos obriga a responsabilidade com os bens públicos e fins do Estado.

Por isso, a *decisão política* deve sempre operar as escolhas de prioridades e de preferências na aplicação dos recursos, em conformidade com os critérios da Constituição, para continuidade do Estado fiscal.

As *decisões políticas* de Direito Financeiro legitimam-se pela concretização de *escolhas públicas* coerentes com preferências democráticas, mas também por realizar o *dirigismo* decorrente do texto constitucional e da efetivação de princípios fundamentais, ao perseguir os fins e valores constitucionais do Estado.

A *Constituição dirigente*, diz Bercovici, encontra-se condicionada integralmente pelas normas determinadoras dos fins do Estado. Segundo ele, essas normas dinamizam o Direito Constitucional, numa perspectiva transformadora e construtiva.

Por isso, a função de integração da atividade financeira do Estado transporta para toda a sociedade o *poder-dever de participar não apenas como beneficiários* da realização das despesas públicas, mas também como *agentes do controle e credores de toda responsabilidade* com os atos jurídicos de manejo de recursos e realização de despesas, a utilizar-se de garantias constitucionais ou apresentar denúncias aos órgãos competentes, e, até mesmo, aos tribunais de contas.

A *Constituição Financeira*, é certo, tem, ainda, a função de *assegurar a efetividade de todos os direitos e liberdades fundamentais*, o que deve fazer mediante adequado equilíbrio entre arrecadação e despesas públicas.

Ora, toda a afirmação dos direitos civis exige o emprego de dinheiro público. Saúde, educação, segurança, habitação, previdência. Os direitos não nascem em árvore. Eles dependem da atividade financeira do Estado.

Se queremos construir uma nova sociedade, comecemos pela proteção dos direitos fundamentais. Direitos que foram construídos ao longo de séculos com a dor de homens e mulheres, com vidas ceifadas e propriedades perdidas. *Os direitos são o que restou daquilo que um dia foi a força da resistência à opressão ou violência*. Por isso, quem hoje aceita o desrespeito aos direitos fundamentais, não pode amanhã reclamar os mesmos direitos; afinal, ao mesmo tempo estaria renovando as dores de todas as gerações passadas.

Como lembrado por Kriele, a *economia de mercado*, por si, é neutra aos *problemas da justiça*. De fato, a escravidão, o abuso sobre a mão de obra, o trabalho infantil e outras mazelas do capitalismo dão mostras da necessidade de contenção permanente sobre essa liberdade.

Por isso, ao Estado, na sua *função protetiva dos direitos fundamentais*, e segundo os meios democráticos, cabe o dever da criação de políticas públicas setoriais

e específicas, a servirem como fatores de redução de desigualdades e afirmação de direitos.

Como aludem os professores americanos Cass Sunstein e Stephen Holmes (*The cost of rights*), os direitos individuais sempre carecem de uma ação estatal para seu atendimento, o que só pode ser satisfeito com recursos públicos, numa ação de redistribuição de riqueza. A efetividade de direitos fundamentais reclama a necessidade de recursos públicos. Daí concluírem aqueles autores que só existem os direitos porque o Estado arrecada tributos, onde há fluxo orçamentário que permita a efetivação dos direitos.

Numa Teoria da Constituição, somente é possível falar de *justiça distributiva* no que concerne à realização dos fins constitucionais do Estado ou para a efetividade de direitos e liberdades fundamentais.

Para atender estas e outras despesas públicas, na Constituição, o *Tributo* é o meio de custear o Estado e equivale ao principal instrumento para satisfazer necessidades públicas.

A receita dos tributos deve ser empregada na destinação pública e interesses coletivos. Ou como observa Sampaio Dória, esta é uma *limitação ao poder tributário*, pois “*seria verdadeira contradictio in terminis admitir-se tributo com finalidades particulares*”.

A Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen, de 1789, proclamou como princípio, no seu art. XIII, a exigência do tributo para suportar o gasto com as despesas públicas, de modo expresso: “*Pour l’entretien de la force publique, et pour les dépenses d’administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les Citoyens, en raison de leurs facultés*”.

Nas constituições mais recentes a redação não destoa dessas experiências, baseadas na repartição dos “gastos públicos”, como exemplo:

Constituição *Italiana* de 1947, art. 53 – “*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*”.

Constituição de *Portugal*, de 1976, art. 103, 1 – “*O sistema fiscal será estruturado por lei, com vista à repartição igualitária da riqueza e dos rendimentos e à satisfação das necessidades financeiras do Estado*”.

Constituição da *Espanha*, de 1978, art. 31, 1 – “*Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio*”.

No Estado Democrático de Direito, o tributo assume um novo papel, e antes de ser mera “forma”, deve ser “justo”, ou como afirma Klaus Tipke: “*Um tributo injusto não se justifica em um Estado Democrático de Direito, mesmo se quanto ao mais preenche otimizada todas as máximas tributárias*”. E acrescenta: “*No Estado de Direito material somente se justificam tributos se eles são formados justificadamente pela ordem valorativa constitucional*”.

Para um sistema tributário constitucional, como o nosso, de múltiplas competências tributárias e diversas garantias de direitos fundamentais, a relação causal entre *receitas tributárias e despesas públicas* já está *pressuposta* em todas as regras de discriminação de rendas.

Chega o momento no qual o sistema tributário atinge seu esgotamento ou assume relevante complexidade, o que impõe necessárias mudanças.

É nesse contexto que se apresenta a necessidade de reformas.

Recentemente, nos Estados Unidos, foi aprovada a chamada “Reforma Trump”, uma profunda reforma tributária que mudará por completo o modelo fiscal dos demais países, ao menos como conhecemos hoje.

Com as novas medidas, os EUA procuram estimular as companhias americanas a voltarem a produzir no País, para assegurar a manutenção do emprego e do lucro dessa atividade no seu território.

A medida mais sensível foi a redução da tributação dos lucros de pessoas jurídicas de 35% para 21%, o que pode baixar ainda mais em alguns casos, por: 1) dedutibilidade imediata do custo dos investimentos para uma ampla lista de bens; 2) abatimento de 13,125% para os rendimentos derivados da utilização de bens imateriais (*patent box*), como marcas e *copyright*; isenção dos dividendos distribuídos pelas empresas controladas no exterior, quando pagos no exterior; dentre outros. Pacotes de bondades jamais vistos que impulsionam a competição fiscal entre os países.

O que se espera? Como será possível “compensar” estas perdas de bases tributáveis? Aumentarão as isenções, que são renúncias fiscais e gastos tributários? As dúvidas ainda são muitas. Abre-se, assim, a maior guerra comercial e do maior desequilíbrio fiscal internacional depois de “Bretton Woods”. Veremos surgir uma “guerra comercial” sem precedentes, para proteção das bases tributáveis de cada nação. Os países europeus, por exemplo, já começaram a reduzir suas alíquotas, drasticamente.

O Brasil não pode mais adiar o início de uma *reforma tributária* ampla, que poderá ser feita por leis ordinárias ou complementares, sem precisar de intervenções constitucionais. Só isso já permitiria grandes avanços nas relações entre Fisco e contribuintes, na melhoria do ambiente de negócios.

E devem ser retomadas, com urgência, as negociações de uma *Convenção para evitar dupla tributação entre Brasil e Estados Unidos*, para reduzir os impactos da reforma americana acima referida.

O aumento do *gasto público* também é tema recorrente.

O limite das despesas públicas depende de fatores econômicos, quanto à capacidade de absorção das funções do Estado, mas é especialmente uma questão de ordem política, a ser debatida segundo os procedimentos democráticos, na consecução dos fins constitucionais do Estado, e para a qual a preocupação é sempre legítima.

A autorização e o limite das despesas públicas não se encontram subordinados ao montante arrecadado de receitas públicas. Isso, porém, é um desafio permanente para os governos, na execução dos orçamentos, projetos de investimentos e de redistribuição de rendas na sociedade.

Cabe aos governantes e representantes eleitos pelo voto popular efetuar as escolhas prioritárias e preferenciais, ou, como prescreve a Lei n. 4.320/1964, em seu art. 2.º, de acordo com o *programa de trabalho do Governo* e a *política econômico-financeira*.

O orçamento é uma fotografia da realidade democrática de um País, da forma como o sistema eleitoral define as escolhas de governantes e dos fins constitucionais do Estado. Essa fotografia evidencia os valores que o governo de um dado momento histórico pretende atender, pelas receitas estimadas e despesas a realizar, distribuídos entre os créditos orçamentários.

Neste processo, evidentemente, interagem múltiplos fatores, como a resistência da burocracia, as tentativas de intervenções de grupos de interesses, o ânimo da população sobre suas prioridades, dentre outros.

É preciso evitar o gasto desnecessário, reduzir o peso da máquina burocrática e erradicar a corrupção, pelo quanto é danoso ao patrimônio público. Quanto maior for a responsabilidade do gasto, mais aprimorado o sentimento republicano.

Para estabilizar essas relações, o orçamento público é o principal instrumento da Constituição Financeira (art. 165 e ss.), do qual depende toda a atividade financeira do Estado, a partir da estimativa das receitas, aprovação das despesas e controle político que nele se opera.

O orçamento público instrumentaliza a atividade financeira estatal, confere unidade e sistematicidade às despesas públicas, integradas com a política e com a intervenção do Estado na ordem econômica e social.

Com o orçamento, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante as preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.

Adicione-se, ainda, seu papel funcional de controle das finanças públicas, de transparência, coordenação da alocação de recursos públicos e de eficiência e efetividade para o uso destes recursos.

No que concerne aos *gastos*, como alude Sainz de Bujanda, o orçamento público produz efeitos jurídicos em tríplice sentido: para *autorizar* a Administração a realizar a despesa pública (i); para *limitar* as quantidades a gastar até determinado montante (ii), e para *fixar* o emprego ou destino que se deva atribuir aos créditos aprovados no âmbito do orçamento (iii).

Segundo Régis de Oliveira:

Pode-se conceituar o orçamento como a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público.

Identificamos cinco funções do orçamento no Estado Democrático de Direito, que seriam as seguintes:

a) *Função de limitação legislativa* – o orçamento estabelece verdadeira limitação à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância dos seus critérios, por parametricidade obrigatória.

b) *Função de planejamento* – ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuir rendas e promover o desenvolvimento nacional.

c) *Função de transparência* – com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento.

d) *Função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais*, na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais.

e) *Função de controle* – o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral.

A aprovação do orçamento equivale à *limitação legislativa* de gastos a serem implementados pelo Estado. Logo, como eficácia da lei que o veicula, resta proibida a assunção de despesa nova após sua aprovação, quando não contemplada no inteiro teor do orçamento, mediante proibição de conduta diversa por parte de toda a Administração.

Trata-se de restrição baseada na “função” (administrativa), ou seja, com aplicação para a Administração de todos os poderes.

A *função de planejamento* do orçamento público sempre foi destacada pela doutrina. Desde Laband, firmou-se o entendimento de que o orçamento assume funções de planejamento e controle, como diz Geraldo Vidigal, pois “o orçamento seria nitidamente o ato administrativo que responde a essa necessidade”. E, neste particular, tem-se a mais importante das conexões entre a Constituição Financeira e a Constituição Econômica, pela concomitância de efeitos do art. 174, que impõe como obrigatório o planejamento para o Estado.

No Estado Democrático de Direito, o *planejamento* não é uma opção ou algo meramente indicativo. Trata-se de comando impositivo, segundo os princípios definidos pela Carta Constitucional.

A *função de transparência* das leis orçamentárias avulta em importância no que concerne ao direcionamento das despesas públicas e funções de planejamento e de dirigismo do orçamento-programa.

Como diz Veiga Filho, “a *publicidade da despesa pública é incontestavelmente outra garantia de ordem constitucional e administrativa*”. Esta é uma síntese preciosa, pois é de norma jurídica de garantia que se trata.

A *transparência* pode ser compreendida como “função” ou como “princípio”, mas é como “garantia” que ela ganha maior efetividade, ao assegurar o direito individual dos particulares de acessibilidade e de cognoscibilidade quanto ao conteúdo e fins das leis orçamentárias.

Em matéria financeira, transparência e Estado Democrático de Direito são indissociáveis. A transparência das finanças públicas é um direito que deflui dos princípios democrático e republicano, a integrar o interesse de todos na condução do Estado, ao tempo que a função de planejamento e o dirigismo que devem compor as leis orçamentárias confluem para definir o próprio modelo de sociedade e de construção do Estado.

A proteção da *efetividade dos direitos e liberdades fundamentais* tem máxima eficácia no Estado Democrático de Direito. Por isso, o orçamento público regido por uma Constituição Financeira deve ter como objetivo alocar todos os *meios* necessários para realização deste *fim* constitucional do Estado nas suas máximas possibilidades.

O *controle* é outra *função* capital do orçamento. A Constituição contempla, no seu art. 70, regra de competência para que o Poder Legislativo exerça permanente fiscalização contábil, financeira, *orçamentária*, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

A simples existência do orçamento, em si mesmo considerado, já é uma forma de controle da Administração, na medida em que também se vê acompanhado de

prestações de contas sobre exercícios anteriores e envolve o dever de demonstração de todas as fontes das receitas e despesas.

A formulação anual de orçamentos é um dos mais expressivos mecanismos de *controle da democracia* sobre a atividade financeira da Administração Pública, pelo legislador e pela *opinião pública*.

Os orçamentos devem ser capazes de assegurar o atendimento das necessidades do Estado segundo um exercício da eficiência orçamentária, ou princípio de boa administração. E deve realizar os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito, nas suas máximas possibilidades, com promoção do desenvolvimento equilibrado e sustentável, erradicação da pobreza, redução de desigualdades sociais e regionais e efetividade dos direitos e liberdades fundamentais.

Esta é a revolução que a Constituição Financeira tem como dever realizar em favor de todo o povo brasileiro, sem distinções, e de modo permanente, em favor das gerações presentes e futuras.

Os objetivos fundamentais de redução de desigualdades regionais, erradicação da pobreza e desenvolvimento equilibrado e sustentável definem prioridades orçamentárias e devem ser efetivados segundo os fins constitucionais do Estado Democrático de Direito, como o bem-estar de todos e os princípios que animam as ordens econômica e social.

O *desenvolvimento* e a *redução de desigualdades regionais* ocupam lugar primordial na Constituição de 1988, pois, além de figurarem entre os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3.º) e serem princípios da ordem econômica, são referidos em diversos outros dispositivos, dentre os quais o art. 43, ao cuidar da Região.

A Constituição Financeira abrange o *financiamento do federalismo* por um rígido modelo de *discriminação constitucional de rendas*, mediante distribuição de fontes (competências) e produto de arrecadação (distribuição de receita), segundo uma partilha do poder de tributar.

No *federalismo cooperativo equilibrado*, sob o *princípio legitimador da solidariedade financeira*, os valores do desenvolvimento equilibrado e recuperação dos entes da Federação em condições de “desigualdade” concorrem para a unidade do Estado nacional.

Como viu Amartya Sen, com o que conquistou seu Prêmio Nobel em 1998, ao examinar o papel dos direitos humanos no desenvolvimento, não é o nível da riqueza de um estado ou território elemento apto à identificação do grau de desenvolvimento atingido, mas sim a garantia das liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam, a permitir a realização daquilo que valorizam, pelas oportunidades e possibilidade de interferir positivamente no crescimento dos membros da comunidade.

Em conclusão, não interpreta adequadamente a Constituição Financeira quem não a lê segundo os valores e princípios que definem o regime jurídico de *estado democrático e social de direito* e seus fins.

A Constituição Financeira é um modelo de interpretação, mas também a única garantia de concretização dos fins constitucionais, na integração com as Constituições Econômica, Tributária e Social, da efetividade dos direitos fundamentais, mediante justiça distributiva, de financiamento da organização e estrutura dos órgãos do Estado, bem como do federalismo fiscal e da redistribuição das receitas.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2018.



Prof. Titular Heleno Taveira Torres