

# Algumas considerações sôbre “Finanças Comparadas”

WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA

## NOTA PRÉVIA

O presente artigo constitui parte do relato de estudos e pesquisas levados a efeito pelo autor, à frente dos bacharéis em Direito matriculados no Curso de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Efetivamente, uma vez criada a Cadeira de “Finanças Comparadas” pela Egrégia Congregação de nossa Faculdade, e ante a escassa literatura específica a respeito, ao sermos convidados a regê-la no impedimento do nosso insigne mestre e amigo Prof. Alberto Deodato, propusemo-nos e aos alunos um programa intenso de estudos e pesquisas para o debate em *seminário*.

Daí o sentido temático que caracteriza a parte teórica do presente trabalho, em oposição à apresentação pura e simples do material pesquisado e aqui exposto na segunda parte.

Vários outros temas da maior significação foram igualmente considerados nos três anos em que estivemos à frente daquela cadeira. E, dentre êles poderemos citar: “Direito Orçamentário”, “Planismo e Orçamento”, “Impôsto Causa-Mortis em Finanças Comparadas”, “Impôsto de Renda em F.C.”, “Impôsto de Vendas e Consignações em F.C.”, “Tribunais de Contas em F.C.”, além daqueles incluídos como capítulos de volume que pretendemos apresentar ao leitor especializado.

Trouxemos para as páginas da "Revista da Faculdade", por delicadeza do seu diretor, o consagrado jurista e nosso sempre admirado mestre Prof. Amilcar de Castro, uma espécie de comunicação-prévia dos trabalhos realizados e das teses que os mesmos sugerem ao estudioso e especialista. Isto quer dizer que não alimentamos a pretensão de afirmativas finais sobre nenhum dos temas versados, mas, e tão somente, a de propô-los ao debate e ao estudo no grau de tratamento científico avançado.

É necessário destacar-se que recebemos diretamente a colaboração do Bel. Bernardo Lucio Oliveira, na coordenação do material utilizado e atualização da legislação nacional sobre orçamento, e dos bacharéis João Cláudio Dantas Campos, Merveu Gonçalves dos Santos e Gema Galgani Guerra, de cuja autoria são as pesquisas apresentadas na II Parte. Além disto, todo êste material foi amplamente debatido em Seminário com os componentes dos quadros de alunos do Curso de Doutorado, da 2a. Secção de Direito Público, e a êles fica consignado o nosso agradecimento, ao mesmo tempo em que lhes conferimos a parcela de autoria neste trabalho de equipe.

A redação, por vêzes não suficientemente clara, em termos de divulgação, além das deficiências do autor, foi em certos casos conservada também sob o receito de comprometer-se o conteúdo científico da mensagem proposta, se é que realmente o possa conter. É que, a própria dificuldade de certas conceituações e da identificação dos elementos capazes de caracterizar o conteúdo de sentido das "Finanças Comparadas", nem sempre se renderam dõcilmente à nossa busca, ao ponto de podermos expô-los com aquela segurança e tranqüilidade que caracterizam o estilo didático, na transmissão do saber dominado, ou a redação cristalina da mensagem de convicções firmadas e definitivamente aceitas.

Ao contrário, o presente artigo tem o caráter de informação de estudos e pesquisas, e sua máxima pretensão seria a de suscitar debates e controvérsias.

## 1. FINANÇAS COMPARADAS

1.1 — Tentar uma conceituação das "Finanças Comparadas" como disciplina de estudos e ensino constitui tarefa tão complexa como difícil, porque ainda não se atingiu o ponto satisfatório dos esclarecimentos sobre as suas características, e indispensável àquele trabalho.

De início, podem ser propostas, a esmo, algumas bases de controvérsias a serem utilizadas para o esclarecimento final e a conceituação que se pretende. Por isto, seria justo indagar se não seriam as "Finanças Comparadas" um simples cotejo de disposições legais, ou, quando muito, de hipóteses suscetíveis de serem transformadas em orientação desta ou daquela política financeira. Ou, então, não passaria de simples aplicação da técnica comparativista aos temas financeiros fundamentais, quanto não às peças legais que os enfeixam.

Mas, não nos esqueçamos de que também pode ser trazida a esta proposição a hipótese das "Finanças Comparadas" constituírem um ramo autônomo da Ciência das Finanças. E, neste caso, já o assunto exige maior penetração e mais cuidado no tratamento.

1.2 — Afinal, debates e dúvidas mais ou menos semelhantes ainda hoje inspiram os estudos de Direito Comparado. E, quando, para muitos, êle já constitui um ramo autônomo do Direito, a verdade é que um rico manancial de argumentações, raciocínios e justificativas não deixará de permanecer como demonstração do longo trabalho efetuado para se chegar às conclusões adotadas, bem como uma fonte de subsídios valiosos para os pesquisadores que se entregam a tarefas semelhantes em outros setores, como, agora, no campo das Finanças Comparadas.

È bem verdade que um primeiro obstáculo poderia ser oferecido por aqueles que não admitem ligação mais estreita entre a Ciência das Finanças e o Direito como ramos independentes dos conhecimentos. Quando muito, sua aproximação seria tolerada por ser a primeira um ramo da Ciência Política mais diretamente ligado à Administração Pública. Cogita do

estudo dos expedientes financeiros para fins financeiros na atividade do Estado. E, assim sendo, a restrição seria dirigida no sentido de que, recorrer-se ao símile do Direito Comparado poderia levar, quando muito, à possibilidade do estudo do Direito Financeiro, como ramo do Direito Público.

Entretanto, não nos parece tão simples a antecipação de um argumento desta ordem, sobretudo porque o tema financeiro inspira outros ramos do próprio Direito. Bastará recorrer-se a mestres consagrados sobre o assunto para se encontrar essa diversidade.

Para MYRBACH, por exemplo, temos:

DIREITO FINANCEIRO, como regulador da atividade financeira do Estado;

DIREITO FISCAL, regulador das receitas dos impostos indiretos;

DIREITO TRIBUTÁRIO, contendo as regras jurídicas das taxas e impostos;

E, se nos aprofundarmos um pouco mais em considerações, encontraremos o próprio Direito Financeiro decomposto pelo respeitável DÍDIMO DA VEIGA em:

Direito Financeiro Constitucional;

Direito Financeiro Administrativo;

Direito Financeiro Penal;

Direito Financeiro Internacional e

Direito Financeiro Processual

1.4 — Ora, argumentamos.

Os institutos da Ciência das Finanças podem ser pesquisados no sentido de sua identificação com as doutrinas respectivas e com as correntes teóricas preferidas em cada época ou país. E esta adoção ou preferência vai traduzir-se na legislação correspondente, que, por sua vez, já conta com uma técnica aperfeiçoada de tratamento comparativista, no Direito Comparado.

Isto, deixando-se de lado, por indiscutível, a possibilidade de tratamento comparado dos ramos do Direito caracterizados pela sua ligação com o fato financeiro, onde o exame dos textos legais se torna pacífico, mesmo que aí se esteja pesquisando o conteúdo científico-financeiro da legislação.

Assim raciocinando, talvez pudéssemos definir dois campos diferentes para a melhor disciplinação do nosso trabalho:

- 1) o campo da Ciência das Finanças Comparadas;
- 2) o campo do Direito Financeiro Comparado.

No primeiro, o objeto de estudos seria o conteúdo científico encontrado nos textos legais trazidos à comparação e o modo pelo qual foi tratado.

No segundo, a preocupação do pesquisador estaria voltada para identificar qual a técnica posta em prática na adoção daquele conteúdo científico uma vez entregue ao legislador.

1.5 — Se tentarmos admitir a existência autônoma de uma "Ciência das Finanças Comparadas", não podemos, por isto mesmo, desconhecer o material de convencimento que levou a definir a existência do Direito Comparado. Pelo contrário, teremos que trabalhá-lo novamente, com vistas á sua aplicação em nossa pesquisa.

Verificamos, por exemplo, uma variedade de orientações sobre o Direito Comparado, e que caracterizaram as linhas culturais alemã ou inglesa. A primeira tomava-o como simples *método de estudo*, enquanto que a segunda já o eleva á categoria de *pesquisa*.

Mas, quem sabe, talvez fôsse mais sábio adotar a corrente de pensamento que o identifica como uma *Teoria Geral Comparada do Direito*, por um lado, e como "Legislação Comparada", por outro?

Ainda haveria o ponto de vista de KOHLER, organizando a disciplina em *História Comparada do Direito*, *História Universal do Direito* e *História Comparada do Direito*.

Não seria difícil o transplante da sugestão para o campo da Ciência das Finanças e do Direito Financeiro.

Também seria possível o caminho sugerido por BRICE, enveredando-se pela dicotomia dos aspectos do problema e considerando:

- 1) O aspecto científico
- 2) O aspecto prático

O primeiro consideraria os institutos da Ciência das Finanças e os outros que viriam a ser identificados com o das próprias Finanças Comparadas, enquanto que o segundo trataria o material legislativo, o jurisprudencial e todo o acervo de experiência técnica.

Também, se quisermos, poderemos acolher a orientação de RABEL, que nos oferece as idéias de:

Uma teoria Geral Etnológica,  
Uma Comparação Histórica e  
Um Direito Comparado Sistemático e Dogmático

Não menos valioso é o ensinamento de LAMBERT, que prima sobretudo pela viabilidade e pela simplicidade, afirmando que devemos tomar:

A História Comparativa do Direito (Científico), e  
A Legislação Comparada (Técnica Jurídica)

Mais complexo, porém ainda possível para o que se propõe, seria o aproveitamento do que nos ensina WIGMORE, em sua tríade de caminhos parciais para a realização de um conjunto harmônico, oferecendo-nos as técnicas seguintes:

Comparação Nomoscópica (descrição dos sistemas estrangeiros)

Comparação Nomotética (estabelecendo o mérito das regras que se comparam)

Comparação Monogenética (desenvolvimento dos sistemas, uns relacionados com os outros)

Ainda nos restaria, por simples e geralmente aceito, e dentre muitos outros, o método de considerar:

- O Direito Comparado Descritivo,
- O Direito Comparado Aplicado e
- O Direito Comparado Abstrato ou Especulativo

O modelo, dentre os que aqui foram apresentados, ou outro mais recomendável, seria transplantado para o campo das Finanças Comparadas e adotado para o trabalho.

1.6 — Não poderemos ficar sòmente na exposição dos modelos recomendáveis, entretanto. Isto porque, MARCEL PRELOT chama-nos a atenção para o fato de que, para ser "verdadeiramente comparado", o direito deve comportar as aproximações sistemáticas, seja das Constituições Nacional (refere-se às francêsas) com as estrangeiras, seja às de um mesmo país, em épocas diferentes.

E, assim, encontra duas espécies de Direito Comparado:

Direito Comparado no Tempo

Direito Comparado no Espaço

Veremos, ao examinar as experiências feitas durante as nossas pesquisas, que foram realizados trabalhos em ambos os sentidos, tanto no tempo, como no espaço, quando os alunos do Curso de Doutorado tiveram a oportunidade de considerar os textos de mais de meia centena de Constituições.

È necessário salientar-se, ainda, que MIRKINE-GUERTZEVICH sugere a simplificação de cada fenômeno pesquisado em confronto com a análise de sua influência no mundo contemporâneo, e assim realizou o seu trabalho referente ao regime parlamentarista.

Seria a pesquisa a "Três dimensões", como quer o autor, e se aplicaria perfeitamente às "Finanças Comparadas", por se ter em vista o caráter inevitavelmente político desta.

1.7 — Parece desnecessário prosseguir em considerações paralelas ou auxiliares do raciocínio sôbre a possibilidade de levar a efeito o estudo sistemático de "Finanças Comparadas" e como devem elas ser consideradas, se apenas técnica, método de estudo ou disciplina autônoma.

LAUFENBURGER, em obra com êste título, \* não cogitou dêstes problemas fundamentais. Considerou um pequeno número de países de grande importância no cenário *internacional contemporâneo*, abordou o problema de suas finanças com algum espirito comparativista, mas não sistematicamente, e, tendo exposto suas idéias numa série de conferências, reuniu-as em volume sob o título genérico de "Finanças Comparadas", como teremos a oportunidade de verificar no decorrer dêste trabalho.

Justamente por não cogitar da existência de uma disciplina autônoma, nem mesmo de um método, mas, apenas por comparar numa determinada oportunidade, alguns detalhes e fatos de natureza financeira verificados em países diferentes, restou ao pesquisador tôda a difícil tarefa do tratamento do assunto em termos mais técnicos, mais sistemáticos e mais profundos.

1.8 — Asssim sendo, e por facilidade do material referente às Constituições dos diversos países, como também pelo sentido básico da vida e atividades jurídicas e políticas dos povos traduzidas naqueles textos, adotamos as Constituições como material inicial das pesquisas.

A sistematização do trabalho dêste material obedeceu ao esquema que tomou:

#### *As Finanças Comparadas no tempo*

Análise comparativa das instituições e fatos financeiros nas diversas Constituições de um mesmo país, sendo que igual trabalho pode ser realizado com orçamento, tipos específicos de tributos ou despesas, evolução técnica do seu tratamento, e assim por diante.

#### *As Finanças Comparadas no espaço*

Análise das Constituições de países diferentes, sob o prisma dos regimes políticos a que correspondem, assim como na seme-

---

\* HENRY LAUFENBURGER, *Finances Comparées*. Traduzida para o português sob o título de "Finanças Comparadas".

lhança ou diversificação que se pretende encontrar. Da mesma forma, o trabalho se aplicaria aos institutos da Ciência das Finanças que se pretende estudar.

E, por fim, na condução da própria pesquisa, destacados:

a) *Pesquisa do conteúdo científico-financeiro*, destinada a identificar os institutos da Ciência das Finanças e sua filiação doutrinária nos textos;

b) *Pesquisa da técnica de legislar sobre Finanças*, pela comparação dos diversos textos de lei.

As limitações e deficiências do trabalho executado, correrão por conta tanto de quem os dirigiu como da escassez de material informativo contra a qual luta sem remédios o pesquisador brasileiro no isolamento cultural a que está condenado.

## 2. A RESPEITO DA MATÉRIA DE ESTUDOS

2.1 — As considerações desenvolvidas no capítulo anterior procuraram justificar a existência de uma disciplina ou seja as "Finanças Comparadas" como tal admitidas nesse trabalho, e pretendeu-se situar ao menos um conceito a ser discutido e uma técnica a ser aplicada. Tal conceito da disciplina, por certo, é mais discutível e sujeito a controvérsias. A aceitação da técnica comparativista entretanto será tranqüila. A menos que se tome a própria disciplina, das "Finanças Comparadas" como uma simples técnica, ou se a confunda e limite à própria pesquisa. Neste caso, teremos voltado às discussões propostas ainda naquêlê capítulo.

O passo adiante, parece-nos ser a determinação da matéria de estudos. Um plano de trabalho daria a idéia aproximada do que se pretende focalizar. Mas, um simples plano estaria muito contagiado do arbítrio e das preferências pessoais. Parece-nos necessário algo mais. Sugerimos, mesmo, a elaboração racional do esquema que melhor consultaria as exigências e solicitações da cultura financeira em nossos dias.

2.2 — *Exame de um exemplo* — Poderemos tomar para trabalho o exame do caminho seguido por LAUFENBURGER em sua obra “Finanças Comparadas”, que tem o sentido de esquematização de uma série de conferências.

Aquêlê professor francês divide o campo geral do assunto em duas partes:

- 1) O Orçamento e a Política Orçamentária
- 2) Recursos Orçamentários e Política Financeira.

Desde já reconhecemos o ponto central da técnica aplicada, repousando-se na adoção de um tema fundamental que, no caso, foi o *orçamento*.

A partir daí, vêm os desdobramentos e o tratamento analítico da matéria. Assim, orgânicamente dividido em capítulos, o tema do Orçamento e a Política Orçamentária vai tratar de manipulações do material disponível por prismas diversos.

Em primeiro lugar, temos os “Aspectos Jurídicos e Políticos do Orçamento”.

Aqui o estudo começa pela própria competência. De onde parte e a quem compete a iniciativa da proposta orçamentária? A criação de despesas, as emendas modificativas, a indicação de recursos, exigem exame profundo que aquí se levará a efeito.

Depois, passa-se à consideração das *atribuições* dos diversos poderes, sobretudo o Executivo e o Legislativo. Suas limitações técnicas e legais. Os conflitos decorrentes e o modo de resolvê-los, suscitando questões que a experiência mais recente passa a ensinar justamente na lição decorrente da comparação entre expedientes levados a efeito pelos diversos países. E, por fim, os “Problemas de Contrôlê”, para os quais se procura aperfeiçoar o instrumental tanto dos “Tribunais de Contas” como os de caráter técnico. A natureza dos atos praticados, a posição do Direito moderno em face dos “atos administrativos”, os esquemas técnicos do planismo, criando relações que o comparativismo consegue trabalhar de maneira mais ampla e sob técnica mais adequada.

O capítulo seguinte situa os "Aspectos Financeiros" do Orçamento, especialmente trazendo ao estudo a questão do "Orçamento Ordinário" e do "Extraordinário", hoje considerado de modo específico na medida em que as funções do Estado se desenvolvem e assumem características mais atuantes.

Uma subdivisão cuida dos:

- 1) Elementos de delimitação e da
- 2) Prática dos Estados.

A temática dêste capítulo ajusta-se perfeitamente ao instrumental comparativista, sobretudo porque as teorizações até agora levadas a efeito ainda se ressentem profundamente da proximidade do interêsse em se conhecer, de modo correto e objetivo, os resultados das experiências nesse particular. Certamente que a diferença de estruturas econômico-sociais oferecerá influência decisiva no comportamento desses temas. E, especialmente quando se trata de delimitação de campos, da identificação de conceitos para o contrôle tanto do seu tratamento como do seu comportamento, a experiência verificada em estruturas diferentes permitirá o encontro dos elementos constantes, duradouros e científicos, que são procurados.

A seguir, um capítulo é dedicado ao tema "Planismo e Orçamento Financeiro".

O autor francês dá-lhe tratamento de natureza mais política do que propriamente técnica, quando, em nosso ponto de vista, mesmo a comparação pelo prisma político da realidade predominante em cada país deve conduzir a um ponto mais proveitoso cientificamente, ou seja, à determinação de princípios que sejam os melhores e os componentes da melhor técnica para quaisquer tipos de regimes.

Ê assim que separa o "Plano, Balanço Financeiro e Orçamento, no Socialismo", do "Plano, Balanço Financeiro e Orçamentos nas Democracias".

Sem dúvida, no atual estágio da análise, êste é o modo pelo qual mais lealmente se poderia tratar o tema. A busca dos elementos comuns da teorização, entretanto, pode revelar

prismas novos das próprias "Finanças Comparadas" porque esses elementos comuns ou igualmente aplicáveis ao tratamento do problema poderão ser destacados, isolados e trabalhados de modo a conseguirem a autonomia desejada na identificação dos princípios científicos. Afinal de contas, isto já acontece com o próprio "Planismo" que deixou de ser, de há muito, técnica reservada apenas aos Estados Socialistas ou Governos Ditatoriais, para se transformar em instrumento de aplicação cotidiana, nas estruturas democráticas.

Por fim, nesta primeira parte destaca-se o Capítulo que trata do "Equilíbrio Orçamentário e Equilíbrio Cíclico".

Problema específico de Política Orçamentária, sem dúvida, cujo valor deixa muita margem à discussão, sobretudo quando o próprio sentido desse equilíbrio de tal modo vem recebendo inovações, que a sua definição clara oferece difícil praticabilidade. O próprio tratamento do orçamento cíclico em relação ao princípio tradicional da anualidade, oferece dificuldades técnicas que nem sempre têm recebido satisfatória solução.

Na *segunda parte*, sob o título geral "Recursos Orçamentários" e "Política Financeira", estão tratados a "Técnica e Política Fiscais" e a "Técnica e Política do Crédito Público".

Em verdade, alinham-se aqui os Institutos financeiros relacionados com a arrecadação e com a obtenção de recursos por empréstimos.

Assim, no Capítulo primeiro, ou seja, em "Técnica e Política Fiscais" alinham-se os impostos de Renda, sobre o Capital, sobre a Despesa, reservando-se um item ao estudo da "Política e o Impôsto".

Ora, cada um destes temas permite análises comparativas do maior interesse porque, em verdade, a técnica atual de partir do conhecimento das estruturas econômicas para a determinação correta da técnica fiscal constitui um dos mais seguros e sedutores caminhos de tratamento desta problemática. O impôsto como instrumento de execução de planos e de obtenção de objetivos políticos, afirma-se atualmente como tema de profunda atualidade.

O mesmo poderia ser dito, não nestes termos, mas justamente, de necessidade de atualização, quanto ao capítulo seguinte, que versa sobre "Técnica e Política do Crédito Público". Este problema de Crédito Público, ensaiado com tanta veemência no liberalismo, não consegue conteúdo de convecimento satisfatório sobretudo após as experiências levadas a efeito em todo o princípio do século e, especialmente, agora quando os conceitos de subdesenvolvimento e da necessidade de se criarem estruturas para garantir os próprios mercados consumidores, vão tomando maior ênfase. Justamente quando as teses da "ajuda" internacional, que assume forma de *doação*, se corporificam em reivindicações cada vez mais eloquentes, a temática passa a exigir maior penetração e estudo, sob pena de permanecer como um amontoado de conceitos desatualizados e quase ridículos.

Aqui, estão enfeixados os "Emitentes de Empréstimos Públicos", o "Mercado e Sustentação da Dívida Pública" e os "Problemas de Amortização da Dívida Pública".

Como facilmente se percebe, esta é uma tentativa de englobamento dos temas fundamentais da Ciência das Finanças naquilo em que servem mais diretamente à Política Financeira, ou seja, à aplicação prática à administração financeira dos diversos países.

2.3 — *Outros roteiros possíveis* — Obedecendo à linha fundamental de encontrar pela análise comparativa os elementos científicos revelados na aplicação da política financeira e capazes de enriquecer os próprios conceitos iniciais postos em prática poderemos adotar outros esquemas, certos de que qualquer dêles conduzirá ao mesmo fim.

Assim, consideremos o que nos oferece TROTABAS em suas "Institutions Financières".

Destaca-nos três planos fundamentais: "A situação das Instituições Financeiras nos Estados Jurídicos", "O Problema das Finanças Públicas no Quadro das Diferentes Coletividades" e a "Teoria Geral do Orçamento".

Quanto ao primeiro, suas interligações com o Direito oferecem incontestável admissão das técnicas do Direito Comparado, que procuramos utilizar no capítulo anterior.

Quanto ao segundo, uma primeira subdivisão toma as Finanças Públicas nos quadros do Estado e fora dêles.

Por certo que esta técnica oferece elementos novos muito interessantes e valiosos de penetração no tema pesquisado. Assim, nos quadros do Estado, considera os "dados políticos" e os "dados econômicos e sociais". Temos, portanto, claramente situada a preocupação para com as estruturas diferentes, político-econômico-sociais, que aceitamos ser impossível desprezar em estudos desta natureza. E fora dos quadros do Estado, temos o que o autor chama de "alargamento de quadro", com as considerações sôbre os "Estados Compostos, Finanças Interestaduais e Finanças Internacionais", onde entrariam os problemas da "integração", de tanta eloquência no campo da Economia, e ainda deixados a plano inferior ou, mesmo, desprezados no setor específico das Finanças.

Por fim, o terceiro capítulo seria dedicado aos problemas do orçamento. Aqui, uma sistemática muito simples divide o tema em "Estrutura" e "Conteúdo" do Orçamento.

Na "Estrutura", estariam tratados os "Princípios Gerais de Direito Orçamentário", "A Lei Financeira do Ano", ou a "Prática Orçamentária".

Temos, de início, a aceitação do Direito Orçamentário, que só por si constitui a afirmativa de uma tese. E, mostrando compreender o significado profundo desta posição, desenvolve o autor os elementos que se identificam como os seus "princípios gerais". São êles:

- a natureza legislativa da autorização orçamentária
- o caráter prévio da autorização orçamentária
- o caráter anual da autorização orçamentária
- o caráter unitário e universal do orçamento
- o sentido da autorização orçamentária.

Mas, afinal, com tal atitude, transportou para o que denomina "Direito Orçamentário", os Princípios do Orçamento tra-

tados na Ciência das Finanças. Sua contribuição valiosa está em ir além desse simples transporte, porque desperta em cada um dêles, o significado altamente jurídico que contém.

Na "Lei Orçamentária do Ano" destacam-se os problemas geralmente relacionados com a preparação da proposta, a votação, a execução e o contrôlo do orçamento.

Entrando no terceiro ítem, cuida do "Conteúdo do Orçamento". E aí aplica a técnica tradicional de consideração das "Despesas" e "Receitas". No primeiro, o "volume", a "natureza" e a "classificação" das despesas. No segundo, a "Classificação e a escolha das Receitas". Trata-se de mera técnica de execução, portanto, que, entretanto, em estudos mais aprofundados de Direito Orçamentário podem levar a conclusões muito mais ambiciosas.

Outro roteiro bem diverso ainda poderia ser adotado, seguindo-se por exemplo, o plano proposto por M. DURVERGER em suas "Institutions Financières".

Tomar-se-ia a divisão inicial em "Finanças Públicas Clássicas" e "Finanças Públicas Modernas".

No mesmo curso de Doutorado da Faculdade de Direito da UFMG foi realizada ampla pesquisa sobre "Direito Orçamentário" cujos resultados estamos apurando para publicação.

Em seguida, passar-se-ia a considerar os "Meios de Ação Financeira" e o "Plano Financeiro: Orçamento e Contas Públicas".

O desenvolvimento é uma consequência da própria disposição racional dos temas.

Assim, nos "Meios de Ação Financeira", seriam tratadas as "Despesas e os Recursos" públicos.

As "Despesas Públicas" seriam encaradas pela sua natureza ou pelo seu *montante*. No estudo da sua natureza, teríamos o conceito de Estado Consumidor e de Estado Redistribuidor, assim como a Despesa Neutra e a Despesa Ativa.

Quanto à categoria, além da classificação das despesas seriam tomadas em face de sua noção jurídica e econômica.

Com referências ao *montante* das despesas, toma-se o sentido do seu *acréscimo* pelas medidas a êle referentes e as suas

causas, ou o sentido do seu *teto*, com as despesas e encargos, ou os limites às mesmas.

No que se refere aos "Recursos Públicos" alinham-se as suas modalidades: os dominiais e parafiscais, os impostos, o empréstimo, os do tesouro e os expedientes monetários.

O outro grande braço da chave cuida do Plano Financeiro, ou seja, "Orçamento e Contas Públicas".

Aqui vêm alinhados os problemas fundamentais. Primeiro, a elaboração do projeto, com a sua *preparação*, rica em implicações políticas, e a seguinte, a forma do projeto.

Depois, a *execução*, com as *operações* de despesa e receita, e o *contrôle*, onde entram as formas e as sanções.

2.4 — Como se vê, esquemas diferentes podem ser adotados, partindo de planos elaborados para o estudo específico das "Finanças Comparadas" ou, apenas, da "Ciência das Finanças".

O que importa, em verdade, é aplicar a técnica comparativista ao trato dos princípios científicos, e da prática destes, retirar os elementos teóricos capazes de oferecerem dados realmente valiosos para o aperfeiçoamento dos próprios conceitos financeiros.

### 3. AS FINANÇAS NAS CONSTITUIÇÕES

3.1 — Se os financistas houvessem chegado a um acôrdo sôbre um termo geral, como os juristas ao tratar de "direito positivo" e nos falassem de "Finanças Positivas", por exemplo, traduzindo a efetivação dos princípios das Ciências das Finanças na legislação, se nos despertassem para o problema de uma "Ordem Financeira", tomando o símile da Ordem Jurídica ou da "Ordem Econômica", seria mais rápido e fácil o entendimento do que fica proposto para a realização do estudo das Finanças Comparadas nas Constituições.

Isto, porque, ao cuidar da presença, digamos de princípios financeiros nas Constituições, não se pretende fazer apenas análise de "legislação comparada" ou de Direito Financeiro Comparado, bem mesmo de técnica de legislar sôbre assuntos

financeiros, a ser adotada pelos legisladores, em países ou em circunstâncias diferentes.

Apesar de possível exagêro de ambição, reconhecemos a necessidade de avançar mais do que nos permite o que ficou lembrado acima. Se, porque torna-se necessário justamente, procurar, encontrar e dissecar no texto constitucional o próprio espírito financeiro que preside o "anseio" do país cuja constituição se examine, numa visão completa de ângulos que não lhe escapem aos aspectos práticos, econômicos e jurídicos, inevitavelmente presentes em todos os meandros do texto constitucional e traduzindo o "pathos" do respectivo povo.

E, apesar disso, reconhecemos ser êste apenas o primeiro degráu. Porque, em verdade, a penetração, pela análise, das leis ordinárias, dos orçamentos, dos planos, das medidas de mais inferior hierarquia que a legal, porém de alto significado financeiro na vida de um país, igualmente deverão compor a trama completa do material correto de estudo.

Tudo isto talvez não dispensasse, por sua vez, uma revisão ou atualização dos próprios conceitos dos Institutos Financeiros, especialmente para o acêrto de pontos de vista ou de posições doutrinarias que afastassem do trabalho de pesquisa própria-mente dito, as dicussões, nem sempre estêreis ou injustificadas sôbre o seu significado e extensão.

Na realidade, precários são os elementos, tanto de natureza específicamente financeira, como não, em mãos que passam a interessar diretamente a êstes aspectos, e que podm ser estudados, como tal nos textos constitucionais.

Assim, nêste primeiro contacto com o tema, e sem a preocupação de lhe esgotar totalmente as fontes, parece-nos justificável lembrar alguns pontos indicadores de filões bastante ricos.

Façamos um ensaio:

### 3.2 — *Normas Gerais de Direito Financeiro*

Ê o que se passa, por exemplo, quanto à definição de competência financeira conferida aos diversos poderes (certamente levando-se em conta a condição dos regimes políticos ado-

tados pelo país em exame) e quando o legislador constituinte revela as suas preocupações ou a sua atualização cultural com os princípios teóricos da Ciência das Finanças e da Ciência Política.

Tomando-se a Constituição Federal Brasileira de 1946 como ponto de partida e de referência, torna-se fácil consubstanciar o pensamento exposto para a construção do quadro de pesquisa.

Dessa maneira, na competência conferida à União, surge a inovação que lhe dá posição pioneira ao lhe permitir legislar sobre "normas gerais de Direito Financeiro". Diríamos que se trata, mesmo, do reconhecimento de cidadania dêste setor do Direito que já se afirma na legislação e, no entanto, não merecera, antes, o tratamento correto que a realidade exigia. E, por outro lado, a reafirmação da competência dos Estados membros quanto à legislação supletiva ou complementar sublinha, ainda mais, o caráter geral, introdutório e portanto, abrangente, dos princípios a serem trazidos para o texto legal.

### 3.3 — *Autonomia e Intervenção*

A sedutora e nunca esgotada tese da soberania, especialmente nos Estados Federativos, com a posição dos Estados-membro e dos municípios na convivência político-administrativa com a União, é outro tema que vai encontrar nos dispositivos constitucionais reguladores da matéria financeira, não somente o registro indispensável, porém, muito mais do que isto, o sentido claro, firme e sem titubeios das relações vitais entre os mesmos, porque relacionados, sem dúvida, com as próprias condições de manutenção e defesa efetivas do Estado. Todo o manancial que jorra das hipóteses de *intervenção* do poder de grau superior sobre o inferior, da União sobre os Estados e dêstes sobre os municípios embora apresentando motivação estritamente financeira, como a insolvência ante compromissos assumidos, permitirá estudos profundos e por prismas diferentes, ante Institutos jurídicos, políticos e mesmo financeiros, ou especialmente econômicos, que lhe vão conferir dimensões mais amplas do que aparentemente revela conter.

É quando, apenas para raciocinar, a intervenção por motivos de insolvência financeira do Estado membro, exigirá a definição das responsabilidades de contratação da própria dívida da concessão de créditos nas relações entre os Poderes, com a determinação dos seus limites previamente fixados e concedidas mediante as penalidades legais que se impoem para as mesmas; ou então, as consequências políticas que a analogia pode colher, mesmo da aplicação de condições expressas e definidas no texto legal. Isto, para se não penetrar na realidade econômica que geralmente confere ao próprio Poder de grau superior a orientação básica da vida financeira e econômica do país e cujas consequências podem ser justamente as de levar o Poder de âmbito inferior àquela insolvência. Por fim, ainda aqui, a discriminação tributária do poder de arrecadar, de acôrdo com a estrutura constitucional, pode conduzir justamente o Estado ou o município de onde maiores sejam as riquezas produzidas e as condições tributárias mais favoráveis, a mergulhar no estado de insolvência por não participar, em proporção satisfatória, do esforço tributário de sua economia ou de sua população.

Para completar a argumentação, ainda seria correto considerar-se o empréstimo externo realizado pelo Estado ou pelo município com a responsabilidade da União e a posição desta em face daqueles no próprio ato da sua autorização.

Tais aspectos, além de tantos que comportam uma análise desta ordem chegam a sugerir-nos, mesmo, se não estudos novos, pelo menos sua regulamentação, só por si tão delicada e de amplas implicações.

### 3.4 — *Discriminação*

A discriminação de rendas, tão debatida e estudada modernamente em termos de orientação tomada nos diversos países, e até num mesmo país, de acôrdo com a evolução de sua conjuntura econômica ou de economias regionais nos estágios diferentes e desajustados de desenvolvimento, em relação ao todo e entre si, em verdade não tem sido satisfatoriamente abordada pelo prisma comparativista.

Realmente, permite uma exaltação até mesmo como instrumento desenvolvimentista, estimulador ou impeditivo de mudanças de estágios e de rompimento de equilíbrios tornados perniciosos, quando não de depressão indesejada. Os aspectos de predominância política ou político-financeira que têm dado a tônica dos trabalhos, pesquisas e estudos sobre o assunto, numa apreciação geral, não revelam a capacidade de penetração econômica que seria indispensável exigir-se. E isto, especialmente, levando-se em conta o significado que apresentam na definição e execução da política econômica que se tenha traçado, bem como, e principalmente, dos efeitos dinâmicos dos resultados que se obtêm em decorrência dela própria.

### 3.5 — *Benefícios de Melhoramentos Específicos*

A maneira pela qual se corrigirão injustiças na distribuição dos benefícios oferecidos pelo Estado a setores específicos da população ou dos bens tem sido um desafio permanente à técnica financeira.

Realmente, quanto mais o Estado entra a realizar obras e a se preocupar com a gestão do bem-estar, mais se revela injusto com o contribuinte não beneficiado pela aplicação das arrecadações.

A “contribuição de melhoria”, por exemplo, pareceu a solução técnica definitiva para certos casos. Bem cedo, porém, verificou-se a necessidade da ampliação do seu conceito, para que pudesse cumprir realmente as finalidades que dela se esperava. No entanto, o que se registrou foi essa natural tendência humana pelo esvaziamento de conteúdo dos processos novos e pela sua crescente vulgarização em aplainamentos de questões que acabem por descaracterizar-lhes e atirar-lhes ao vale comum do que já existia, embora funcionando mal.

Se contou a “contribuição de melhoria” com fervorosos defensores e estudiosos na fase preliminar de sua aceitação pela doutrina até a conquista científica da consubstanciação nos textos legais, a mentalidade executiva geralmente mais resistente e comodista, acabou por esmaecer-lhe as côres.

## 6. PRINCÍPIOS POLÍTICOS DA IGUALDADE

Princípios políticos assegurados constitucionalmente no tratamento dos cidadãos à base da igualdade de direitos são, por sua vez, transportados para o campo financeiro, produzindo efeitos decisivos.

Mas, não raramente o reverso se manifesta, sobretudo em termos de desigualdade política decorrente da desigualdade de posições financeiras do contribuinte levando a instituições como do voto assegurado apenas a quem pague tributos de determinada importância em diante, ou, mesmo, a desigualdade quantitativa do voto pelo montante do tributo pago.

São prismas de análise, como se vê, que justificam, cada um dêles, estudos aprofundados. Mas, pelo menos, lícito é garantir-lhes registro e recomendação, pelo que oferecem de importante ao tratamento comparativista.

Outros elementos ainda poderão ser destacados no mesmo sentido de identificar material de estudo e pesquisas nas Constituições para a efetivação dos trabalhos de Finanças Comparadas que elegessem êsse campo. Mas, o alto sentido dêstes textos básicos fornece ainda mais farto manancial quando nêle buscamos as preocupações do constituinte para com o Orçamento. Aí a técnica comparativista se enriquece na prática, porque atinge pontos ainda mais avançados e que lhe permitem autorizar até mesmo comprovar dados de generalização que se catalogassem na pretensão de uma Teoria Geral do Orçamento.

— Como expressão incontestada dessa afirmativa bastaria citar-se o magnífico trabalho "Contribuição de Melhoria" tornado clássico em nossa literatura, de autoria do professor Bilac Pinto.

Em verdade, vários esquemas de pesquisas foram elaborados e cumpridos pelos alunos de "Finanças Comparadas" no sentido de se comprovar a viabilidade das teses propostas.

Dos trabalhos assim elaborados e que abrangem uma vasta área dos Institutos de "Ciência das Finanças", destacaremos alguns, escolhidos à vista de se ajustarem melhor à exposição aqui apresentada.

Muitos outros, de igual valor, versando sôbre temas diversos, serão oportunamente divulgados.

Passemos, pois, à parte do material pesquisado e referente às considerações preliminares sôbre "Finanças Comparadas".

## II PARTE

### 4. PESQUISA

4.1 — Três temas muito próximos entre si, mas capazes de permitir tratamento específico, foram selecionados para a presente divulgação:

- a) A presença do assunto financeiro nas Constituições;
- b) O orçamento nas Constituições;
- c) Os princípios orçamentários nas Constituições.

Tomamos, portanto, uma fonte única de pesquisa, ou seja, os textos constitucionais. A legislação financeira ordinária, os estatutos dos partidos políticos, a jurisprudência, as obras doutrinárias de cada país, poderiam ser, igualmente, objeto de trabalho semelhante.

É fácil observar-se, por outro lado, que nesta primeira e mais simples comunicação dos estudos feitos, foram adotadas as técnicas de comparação no *tempo* e no *espaço*. A primeira, com o cotejo do tratamento do mesmo tema em textos de Constituições diferentes, porém de um mesmo país. E a segunda, com o processo adotado para as Constituições de países diferentes.

#### 4.2. — a) *A presença do assunto financeiro nas Constituições*

Como se verá, o material adiante exposto alinha os temas de Finanças Comparadas considerados pelo legislador constituinte brasileiro em tôda a nossa história constitucional.

Procura-se levar a efeito um trabalho de identificação dos assuntos, ao mesmo tempo em que se realiza a comparação do tratamento por elas recebido.

A pesquisa que a seguir apresentamos, foi elaborada pelo Bel. João Cláudio Dantas Campos.

# PESQUISA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

(COMPARAÇÃO NO TEMPO)

## FINANÇAS COMPARADAS

ASSUNTO	Const. 1946	Const. 1937	Const. 1934	Const. 1891	Const. 1824	Observações
COMPETÊNCIA da União sobre:						
Normas Gerais do Direito Financeiro .....	Art. 5 - XV b	Art. 16 - VI - Finanças, moeda, crédito, Bolsa e Banco	Decretar impostos	Art. 5º Art. 7º § 1º, 3º 4º		
Legislação atual supletiva do item XV - Art. 5 ...	Art. 6		Art. 9º	Art. 7º § 2º - Art. 8 - Art. 11º § 1º		
INTERVENÇÃO						
Por motivos financeiros ..	Art. 7 - VI	Art. 8 § único Art. 9 § único	Art. 12 - VI	Art. 6º - IV - § 1º fim-não por finanças- de 1926		
Impostos da União .....	Art. 15	Art. 20 - I	Art. 6º - s, b, c, d, e, f			
Discriminação .....	Art. 16 e 17	Art. 23 (Estados) 24 municípios e 26 b, 28-32 C Art. 8 - a, b, c, d, e, f, g, - II, § 1º 2º, 3º, 4º - Art. 13 - II, § 2º - Art. 18	Art. 6º D. Transições.			
Competência dos Estados para impostos .....	Art. 19			Art. 9º, 10º, 11º § 1º.		

ASSUNTO	1946	1937	1934	1891	1824	Observações
Devolução de excessos aos municípios .....	Art. 20					
Bitributação .....	Art. 21		Art. 6º § 2º D. Tributário			
Fiscalização .....	Art. 22	Art. 67	Art. 6º § 3º			
Intervenção do Estado no município .....	Art. 23		Art. 13, V, § 4º			
Tributos interestaduais e intermunicipais .....	Art. 27		Art. 17 - IX			
Autonomia municipal .....	Art. 28 II, a					
Rendas Municipais .....	Art. 29					
Contribuição de Melhoria .	Art. 30					
Proibição de lançamento sobre bens públicos, tem- plos, papel .....	Art. 31 - V	Art. 32 - C	Art. 17 - X	Art. 10		
Diferença tributária pela procedência de bens ....	Art. 32		Art. 19 - IV			
Empréstimo externo .....	Art. 33					

ASSUNTO	Const. 1946	Const. 1937	Const. 1934	Const. 1891	Const. 1824	Observações
PODER LEGISLATIVO						
Competência a Camara dos Deputados para tomada de contas do Presidente da República .....	Art. 59	Art. 49 - «discussão e votação das leis e impostos».	Art. 40 - C Art. 41 - § 1º	Art. 34 § 1º, 2º, 3º, 4º, 5º Art. 34 § 1º 1926, art. 34 § 1º	Art. 15, art. 10 Art. 14, 14 Art. 17, moedas Art. 16 impostos	
Competência ao Senado Autorizar empréstimos externos dos Estados D.F. e municípios .....	Art. 63, II		Art. 90, b Art. 91, d		Art. 99, nenhuma respons. ao Impedor	
Votar o orçamento .....	Art. 65 - I, II, III VI Art. 67 § 2º	Art. 69 § 2º - Arts. 71, 72 d, 64 Art. 180	Art. 39 - 2			
Veto .....	Art. 70 § 6º - veto § 4º		Art. 39, 3	Art. 91, j		
Emissões monetárias .....	Art. 65 - nº VII					
DO ORÇAMENTO .....	Art. 73, 74, 75, 76, 77	Art. 67, a, b	Art. 50 - 183 184 - 185	Art. 34 - 1926	Art. 15 - letra 10, art. 170 - 171, 172	
Definição de princípios orçamentários .....	Art. 73	Unidade, art. 68 Universalidade, art. 68 - Especificação, Art. 69 - § 2º. Exclusividade, Art. 70 Publicidade, Art. 72	Anualidade, § 1º Especificação, § 2º; exclusividade, § 3º; créditos, exatidão, prorrogação, § 5º			
Tribunal de Contas .....	Art. 76, 77	Art. 114	Art. 39 a 102	Art. 89		

ASSUNTO	Const. 1946	Const. 1937	Const. 1934	Const. 1891	Const. 1824	Observações
<b>PODER EXECUTIVO</b>						
Competência do Presidente da República:		Art. 13 e 14	Art. 41 - 1º	Art. 48, 9 - art. 50 § 1º - Art. 57, h Art. 54 § 8º Art. 48, 1º	Art. 13 - Art. 169	
Enviar a proposta orçamentária ao Legislativo .....	Art. 87 - XVI					
Prestar contas .....	Art. 87, XVII XVIII			Art. 48 § 9º		
Responsabilidade do Presidente da República .....	Art. 89 - VI, VII			Art. 54, § 8º		
Exigência de lei para cobrança do Tributo .....	Art. 141, § 34	Art. 20, art. 64	Art. 17, VII			
Regime de Bancos e Seguros .....	Art. 149	Art. 16, XVIII	Art. 183, 184, 185, 186			
Bancos para Pecuária e Agricultura .....	Art. 150	Art. 17, 5				
Tarifas de empresas concessionárias do S. Público	Art. 151 único	Art. 32 § único				
Usura .....	Art. 154	Art. 147				
Plano de Defesa do Nordeste .....	Art. 190 § 2º	Art. 142	Art. 177			
Plano Valorização da Amazônia .....	Art. 199					
Pessoalidade e capacidade econômica do contribuinte	Art. 202					
<b>Isenção</b>						
Direitos do autor, vencimentos de jornalista e profes. ....	Art. 203					
<b>Disposições transitórias</b>						
Intervenção federal .....	Art. 5					
Discriminação de rendas .	Art. 13, § 1º 2º					
Vale do S. Francisco .....	Art. 29					

## 4.2 — b) Orçamento nas Constituições

O quadro que apresentaremos em seguida, procura comparar a maneira pela qual o Orçamento é tratado pelo legislador constituinte dos diversos países. Foram tomadas 56 Constituições, e de sua observação chegou-se à tabulação apresentada. Trata-se agora, de uma comparação no *espaço*, e anteposição à que foi apresentada e feita em relação ao *tempo*.

### O ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES

Pais	não dedica capítulo especial	situa o tema em título especial	capítulo especial para o orçamento
Brasil (1946) .....	—	—	«Do Orçamento» 73 a 77
Albânia .....	39b	—	—
Andorra .....	—	—	—
Rep. Fed. Alemã .	—	O regime Financeiro 105 a 115	—
Rep. Dem. Alemã .	121	—	—
Est. Baviera .....	78 a 84	«As finanças» — 116 a 220	—
Renânia Palatinato .	—	—	—
País de Saxe .....	—	«As finanças a 84	—
Austria .....	51 —	«Controle financeiro federal — 121 a 128	—
Bélgica .....	—	«Das finanças» 110 a 116	—
Bulgária .....	43	—	—
Dinamarca .....	49	—	—
Espanha .....	10a. Leis Constitucionais das Cortes	—	—
Finlândia .....	—	«Finanças Públicas» § 61 a § 74	—
França (1946) .....	16	—	—
Grécia 1958 .....	34, 39 59	«Tribunal de Contas»	—
Hungria .....	10, IIIb	—	—
Irlanda .....	—	«Projetos de ordem financeira — 21 a 22	—
Islândia .....	22	—	—
Itália .....	81	—	—
Liechtenstein .....	62c	—	—
(Principado) .....	—	—	—
Luzemburgo .....	—	«Cap. VIII — Das Finanças» — art. 99 a 106	—
(Grãoducado) .....	—	—	—
Mônaco .....	17,2º — 20,23	—	—
Noruega (Rei) ....	—	—	«Do orçamento» 126 — 129
Países Baixos .....	—	—	—
Polónia .....	4 — 1	—	—
Portugal .....	—	Supremo Tribunal de Contas 20 a 23 «Das finanças do Estado» 63 a 70	—
Rumânia .....	39.5	—	—
San Marin .....	—	—	—
Sarre .....	—	Finanças — 107 a 111	—
Suécia (Rei) .....	60 a 63	—	—
Suiça .....	87 — 10	—	—
Tchecoslováquia ...	§ 62	—	—

## O ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES

País	S/cap.	Tit. Div.	Orçamento
Turquia .....		«As finanças» 95 a 101	
URSS .....	68 b	—	
Vaticano .....	—	—	
Argentina .....	83 § 13		
Bolívia .....		«Regime econômico e financeiro» art. 107 a 123	
Colômbia .....		«Da Fazenda» — 202 a 213	
Costa Rica .....		«A Fazenda Pública» 176 a 182	
Cuba (1952) .....		«Fazenda Nacional» 225 a 243	«Do orçamento» 288 a 238
Chile .....	43 — 1º, 44 — 4º		
Rep. Dominicana ..	Lei de gastos da administração pública 33 — 1º, 2º		
Equador .....			«Da orçamento nacional» 131 — a 144
Guatemala (1945) ..		«Finanças Nacional» — 177 a 187	
Haiti .....		«Finanças» 129 a 144	
Honduras .....		«Da Fazenda Nacio- nal» 149 a 168	«Do orçamento», 158 a 163
México .....	65 II	«Fazenda Pública» 240 a 275	«Orçamento» 252 a 266
Nicaragua .....		«Fazenda Pública» 208 a 244	
Panamá .....	—	—	
Paraguai .....	63, 5º — 76, 4º — 9		
Peru .....		«Fazenda Pública», 118 a 134	
El Salvador .....		«Fazenda Pública», 214 a 230	
Uruguai .....	—	—	
Venezuela .....	«Da Fazenda Pú- blica» 119 a 128		
56 Constituições ...	29 Constituições	24 Constituições	6 Constituições

Ainda completando o trabalho sôbre Orçamento, teremos a seguir a comparação no *tempo* quanto ao tratamento seguido sôbre o assunto, pelo legislador brasileiro.

Esta pesquisa foi realizada pelo Bel. Meroveu Gonçalves dos Santos.

## DO ORÇAMENTO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.

### ESQUEMA

Constituição Política do Império do Brasil (25 — 3 — 1824).

Capítulo III

Da Fazenda Nacional

Art. 170 — A receita e despesa da fazenda nacional será encarregada a um tribunal, debaixo do nome de — tesouro nacional, — onde, em diversas estações, devidamente estabelecidas por lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em recíproca correspondência com as tesourarias e autoridades das províncias do Império.

Art. 171 — Tôdas as contribuições diretas, à exceção daquelas que estiverem aplicadas aos juros e amortizações da dívida pública, serão anualmente estabelecidos pela assembléia geral; mas continuarão até que se publique a sua derrogação ou sejam substituídas por outras.

Art. 172 — O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de tôdas as despesas públicas do ano futuro, e de importância de tôdas as contribuições e rendas públicas.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil

(24 — 2 — 1891)

Capítulo IV

Das Atribuições do Congresso

Art. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

- 1º) Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
- 2º) Autorizar o poder executivo a contrair empréstimos e a fazer outras operações de crédito;
- 3º) Legislar sôbre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;
- 4º) Regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais;
- 5º) .....

Constituição de 24 de fevereiro de 1891

Com EMENDAS de 1926

Capítulo IV

Das Atribuições do Congresso

Art. 34 — Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) Orçar anualmente a receita, e fixar anualmente a despesa e tomar as contas do exercício financeiro, prorrogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o nôvo em vigor;

2º) Autorizar o poder executivo a contrair empréstimos, e a fazer outras operações de créditos;

3º) Legislar sôbre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;

4º) Regular a arrecadação e distribuição das rendas federais;

Constituição de 24 de fevereiro de 1891

Com EMENDAS de 1926

Capítulo IV

Das Atribuições do Congresso

Art. 34 .....

35 .....

§ 1º) As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e para operação de crédito como antecipação da receita;

b) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício ou de modo de cobrir o déficit.

§ 2º) É vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil

(16 — 7 — 1934)

Capítulo II — Do Poder Legislativo.

Seção IV — Da elaboração do orçamento.

Art. 50 — O orçamento será uno, incorporando-se obrigatòriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º) O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta do orçamento.

§ 2º) O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.

§ 3º) A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:

a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação da receita;

b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o deficit.

§ 4º) É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.

§ 5º) Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para sanção.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil

(10 — 11 — 1937)

Da Elaboração Orçamentária

Art. 67 — Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) .....

b) organizar anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

Art. 68 — O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos de fundos, incluídas na despesa tôdas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

Art. 69 — A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1º) Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por ítems, da despesa que cada um dêles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

§ 2º) Depois de votado o orçamento, se alterada a proposta do Governo, serão, na conformidade do vencido, modificados os quadros a que se refere o parágrafo anterior; e, mediante proposta fundamentada do

Departamento Administrativo, o Presidente da República poderá autorizar, no decurso do ano, modificações nos quadros de discriminação ou especialização por itens, desde que para cada serviço não sejam excedidas as verbas, globais votadas, pelo Parlamento.

Art. 70 — A lei orçamentária não conterà dispositivo estranho a receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, excluídas de tal proibição:

- a) a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;
- b) a aplicação do saldo ou o modo de cobrir o deficit.

Art. 71 — A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.

Art. 72 — O Presidente da República publicará o orçamento:

- a) no texto que lhe fôr enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas as Câmaras guardarem nas suas deliberações os prazos acima fixados;
- b) no texto votado pela Câmara dos Deputados, se o Conselho Federal, no prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo;
- c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;
- d) no texto da proposta apresentada pelo Governo se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do Orçamento.

## CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

18 de setembro de 1946

### Capítulo II — Do Poder Legislativo

#### Seção VI — Do Orçamento

Art. 73 — O Orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos, incluindo-se, discriminadamente, na despesa, as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1º — A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para o serviço anteriormente criado. Não se incluem nessa proibição:

I — A autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita.

II — A aplicação do saldo e o modo de cobrir o deficit.

§ 2º — O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável que obedecerá a rigorosa especialização.

Art. 74 — Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor.

Art. 75 — São vedados o estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

Parágrafo único — A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 77 — Compete ao Tribunal de Contas:

I — Acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento».

Depois de 1946, diversas foram as alterações na legislação financeira, introduzidas através de «Emendas Constitucionais» e mais recentemente, depois de abril de 1964, pelos «Atos Institucionais e complementares», editados pelo govêrno revolucionário. As disposições de algumas Emendas, as mais antigas — já estão consignadas nos trabalhos de pesquisas anteriores. O que segue é uma atualização da legislação, principalmente dos Atos e da Emenda Constitucional nº 18, que alteraram profundamente, sob certos aspectos, a legislação financeira.

## 1 — ALTERAÇÕES REFERENTES AO ORÇAMENTO

### a) Princípios orçamentários:

1) EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 7 — de 22 de maio de 1964

Art. Único — A vigência do § 34 do art. 141 da Constituição Federal na parte que exige prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributos em cada exercício, fica suspensa até 31 de dezembro de 1964.

2) EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 8 — de 31 de dez. de 1964

Art. Único — O artigo 87, número XVI da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 87 — Compete privativamente ao Presidente da República:

XVI — Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, o projeto de orçamento.

3) ATO COMPLEMENTAR Nº 18 — de 1º de agosto de 1966.

Art. 2º — Não será admitida ao Projeto de Lei do Orçamento, em qualquer das casas do Congresso Nacional, emenda que:

a) aumente dotação de qualquer dos anexos e órgãos administrativos, nem as que discriminem ou alterem dotação de custeio ou que se destinem a projetos ou programas definidos.

b) conceda dotação para início de obras, salvo quando comprovadamente exista projeto e orçamento aprovado pelo órgão federal competente ou conste expressamente de programas elaborados pelo poder executivo com execução prevista para o exercício a que se refere a proposta orçamentária.

Art. 3º — O executivo e, nos casos próprios, o judiciário e o legislativo poderão solicitar alterações da proposta orçamentária somente até 45 dias após a data limite para sua apresentação, desde que, não haja aumento do quantitativo destinado a cada um dos poderes.

4) ATO COMPLEMENTAR Nº 21 — de 16 de agosto de 1966.

Art. 1º — O disposto na alínea “a” do artigo 2º do Ato Complementar nº 18, de 29 de julho de 1966, não impede a apresentação e a aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal de emendas que visem discriminar ou destacar, sem modificar, o montante e a natureza e o objetivo da despesa, dotação global de natureza variável, que não tenha sido discriminada em projeto ou programa específico da proposta orçamentária do Poder Executivo.

Parágrafo único: Para os efeitos do disposto neste artigo serão considerados projetos específicos aquêles que tenham sido prévia e perfeitamente caracterizados e orçados pelos órgãos técnicos competentes:

Art. 2º — Caberá à Comissão de Orçamento da Câmara e Comissão de Finanças do Senado, aprovar instruções regulando a apresentação e a aceitação das emendas a que se refere o art. 1º dêste Ato Complementar, inclusive a percentagem da dotação global passível de discriminação ou de destaque.

#### ALTERAÇÕES REFERENTES À COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SÔBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO

##### 1) ATO INSTITUCIONAL Nº 2 — de 27 de outubro de 1965

Art. 3º — Cabe à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei sôbre matéria financeira.

#### ALTERAÇÕES REFERENTES À COMPETÊNCIA PARA A INICIATIVA DE PROJETOS QUE AUMENTEM A DESPESA

##### 1) ATO INSTITUCIONAL Nº 1 — de 9 de abril de 1964

Art. 5º — Caberá privativamente ao Presidente da República a iniciativa de projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas a êstes projetos em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República.

##### 2) ATO INSTITUCIONAL Nº 2 — de 27 de outubro de 1965

Art. 4 — Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados e do Senado e dos Tribunais Federais no que concerne aos respectivos serviços administrativos, compete privativamente ao Presidente da República, a iniciativa de leis que criem cargos ou funções ou emprêgos públicos, aumentem vencimentos ou despesa pública e disponham sôbre a fixação das Forças Armadas.

### 3) ATO COMPLEMENTAR Nº 18 — de 1 de agosto de 1966

Art. 1º — Entre as emendas que não serão admitidas por força do paragrafo único do artigo 4º do Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965, incluem-se as que visem discriminar ou modificar o objetivo desta proposta.

## ALTERAÇÕES REFERENTES À COMPETÊNCIA SOBRE LEGISLAÇÃO FINANCEIRA NOS MUNICÍPIOS

### 1) ATO COMPLEMENTAR Nº 16 de 18 de julho de 1966

Art. 1º — Cabe ao prefeito, a iniciativa dos projetos de lei municipal, sobre matéria financeira bem como dos que criem cargos, funções ou emprêgos públicos, aumentem vencimentos ou a despesa pública.

Parágrafo único: Aos projetos oriundos dessa competência exclusiva do prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista.

Art. 2º — As leis municipais sobre matéria financeira dependerão sempre, para sua execução de prévia atribuição de recursos financeiros.

Art. 3º — Os municípios não despenderão com o pessoal de todos os seus serviços mais de 60% de suas rendas.

Art. 4º — É vedada a fixação de vencimentos e vantagens de servidores municipais em base superior à de servidores estaduais, com deveres atribuições ou responsabilidade iguais e equivalentes.

Art. 5º — São considerados nulos, não gerando obrigação de espécie alguma para os governos ou entidades estaduais ou municipais, nem qualquer direito para o beneficiário os atos praticados desde 27 de outubro de 1965, com inobservância das normas estabelecidas neste Ato Complementar.

Art. 6º — Nenhum servidor público de Estado ou município poderá perceber na inatividade, proventos calculados em razão do Exercício do cargo de Secretário de Estado ou Mandato Legislativo.

Art. 7º — A primeira investidura em cargos públicos realizar-se-á mediante concurso de provas.

### ALTERAÇÕES REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO DE RENDAS

A matéria, hoje, está regulada pela Emenda Constitucional nº 18, que reorganizou totalmente a distribuição das rendas públicas, instituindo ao mesmo tempo nova orientação para a cobrança dos tributos.

Anteriormente, algumas disposições tinham sido inovadas através das Emendas nº 3, de 8 de janeiro de 1961, art. 5º; Emenda nº 5, de 21 de novembro de 1961, art. 5º; Emenda nº 10 de 19 de novembro de 1964.

### NOVA DISTRIBUIÇÃO DE RENDAS A VIGORAR A PARTIR DE 1º DE JANEIRO DE 1967

#### 1) COMPETE À UNIÃO:

1) Imposto sobre a importação de produtos estrangeiros (art. 7)

2) Imposto sobre a exportação para o estrangeiro de produtos nacionais ou nacionalizados (Art. 7)

3) Imposto sobre a propriedade territorial rural (Art. 8)

4) Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (Art. 8)

5) Imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro, e sobre operações de títulos mobiliários. (art. 14)

6) Imposto sobre serviços de transportes e comunicações, salvo os de natureza estritamente municipal (Art. 14)

7) Produção, importação, distribuição ou consumo de energia elétrica (art. 14)

8) Imposto sobre a produção, circulação ou consumo de minerais no país (art. 16).

9) Imposto sobre produtos industrializados (art. 11)

10) Art. 17 — Compete à União, na iminência de, ou em caso de guerra externa, instituir, temporariamente, impostos extraordinários, compreendidos ou não na enumeração constante dos artigos 8 e 16, suprimidos gradativamente, no prazo máximo de anos, contados da celebração da paz.

## 2) COMPETE AOS ESTADOS

1) Imposto sobre a transmissão a qualquer título, de bens imóveis ou cessão física como definidos em lei, e de direitos sobre imóveis exceto os direitos reais de garantia. (Art. 9)

2) Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por comerciantes, industriais e produtores. (Art. 12)

## 3) COMPETE AOS MUNICÍPIOS

1) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. (Art. 10)

2) Imposto sobre a circulação de mercadorias, como disposto no art. 13

3) Imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos na competência tributária da União e dos Estados.

## ALTERAÇÕES REFERENTES À DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Art. 20 — Serão distribuídos pela União:

1 — aos municípios da localização dos imóveis, o produto da arrecadação do imposto a que se refere o artigo 8º, nº 1. (Propriedade territorial rural)

11 — aos Estados e aos municípios, o produto da arrecadação, na fonte do a que se refere o art. 8º, nº 11, (renda), incidente sobre os proventos dos seus servidores e dos de suas autarquias.

Parágrafo único — As autoridades arrecadoras . . . . . farão entrega das importâncias recebidas . . . . . em prazo não superior a trinta dias.

Art. 21 — Do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 8º, nº 11, e o artigo 11 (impôsto sôbre produtos industrializados) 80% (oitenta por cento) constituem receita da União e o restante distribuir-se-á à razão de 10% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e 10% ao Fundo de Participação dos Municípios.

.....

§ 2º — Do total recebido nos têrmos do parágrafo anterior, cada entidade participante destinará obrigatòriamente 50% pelo menos ao seu orçamento de capital.

Art. 22 — Sem prejuízo do disposto no art. 21, os Estados e os Municípios que celebrem com a União convênios destinados a assegurar ampla e eficiente coordenação dos respectivos programas de investimentos e serviços públicos especialmente no campo de política tributária, poderão participar de até 10% (dez por cento) da arrecadação efetuada, nos respectivos territórios do impôsto referido no art. 8º, nº II, incidente sobre os rendimentos das pessoas físicas, e no artigo 11, excluído o incidente sôbre o fumo e bebidas alcoólicas.

Art. 23 — Do produto da arrecadação a que se refere o art. 16 serão distribuídos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios 60% (sessenta por cento) do que incidir sôbre as operações relativas a combustíveis, lubrificantes e energia elétrica, e 90% (noventa por cento) do que incidir sôbre operações relativas a minerais do País.

### DAS TAXAS

Art. 18 — Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar taxas em função do exercício do poder de polícia, ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

## DAS CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA

Art. 19 — Compete à União, aos Estados e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar contribuição de melhoria para fazer face, ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

### 4.3 — PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES

Por fim, teremos o estudo dos “Princípios Orçamentários” nas Constituições, em trabalho realizado pela Bela. Gema Galgani Guerra.

Trata-se de comparação no *espaço*, onde estão registradas 50 Constituições, sendo bem maior o número das consultadas.

Do mesmo modo que no caso anterior, apresentamos apenas o resultado da pesquisa nos textos, porque as conclusões teóricas retiradas desse trabalho viriam ampliar demasiadamente o presente artigo, além de desviar o seu sentido para outros específicos.

#### OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NAS CONSTITUIÇÕES

##### I

1 — ALBÂNIA — Constituição de 12/1/1946.

Capítulo II — Órgãos da Administração do Estado.

Art. 59 — O Governo da República Popular da Albânia:

b) Elabora o plano econômico geral do Estado e o Orçamento e o submete à aprovação da Assembléia Popular e vela pela sua execução.

2 — ALEMANHA — Constituição de 23/5/1949.

X — O Regime Financeiro.

Art. 110 — 1) Todas as receitas e todas as despesas da Federação, devem ser avaliadas e inscritas no orçamento para cada exercício.

2) O orçamento é fixado por uma lei, antes do começo do exercício. As receitas e as despesas devem se equilibrar. As despesas são, em princípio, votadas por um ano. Entretanto, em certos casos particulares, elas podem ser autorizadas por um período mais longo.

4) Para as empresas federais administradas comercialmente não figuram no orçamento cada receita e cada despesa, mas unicamente sua cifra global.

3 — ALEMANHA ORIENTAL — Constituição de 7/10/1949.

7 — A Administração da República.

Art. 121 — As receitas e despesas da República deverão ser determinadas para cada exercício orçamentário e figurar no orçamento. O orçamento é fixado por uma lei anterior ao comêço de um exercício orçamentário.

4 — ANDORRA — Constituição de 31/5/1866

Não faz qualquer referência a orçamento.

5 — AUSTRIA — Constituição de 30/10/1918, com emendas em 1925, 1929, 1945.

Título V — Contrôle Financeiro Federal.

Art. 121 — 2) A côrte de contas estabelece a conta do orçamento e o apresenta ao Conselho Nacional.

6 — BAVIERA — Constituição de 20/9/1896.

Capítulo VII — A Administração.

Art. 78 — 1) Tôdas as receitas e despesas do Estado deverão ser avaliadas cada ano e figurar no orçamento.

3) O orçamento é fixado cada ano por uma lei, antes do comêço do exercício.

4) Os créditos de despesas são votados, em regra geral, por um ano. Em certos casos particulares, êles podem ser concedidos para um período mais longo.

7 — BÉLGICA — Constituição de 7/9/1893 com emendas em 1920, 1921.

Título IV — Das Finanças.

Art. 115 — Cada ano, as câmaras preparam a lei de contas e votam o orçamento.

Tôdas as receitas e despesas do Estado devem constar do orçamento e das contas.

8 — BULGÁRIA — Constituição de 4/12/1947.

Capítulo IV — Dos órgãos do Govêrno do Estado.

Art. 43 — O govêrno dirige a administração do Estado.

Êle toma medidas para a realização do plano econômico do Estado e do orçamento.

9 — DINAMARCA — Constituição de 5/6/1915 com emendas em 1920.

V — Sem Título (Trata do poder legislativo).

Art. 47 — Em cada sessão ordinária, assim que ela se abrir, é apresentado ao RIGSDAG um projeto de lei de finanças para o ano seguinte, contendo a avaliação de rendas e despesas do Estado.

10 — FINLÂNDIA — Constituição de 17/7/1919.

Título IV — Finanças Públicas.

§ 66 — O orçamento anual, onde devem estar compreendidas as receitas e despesas para o ano orçamentário, é adotado pela Câmara dos Representantes como é prescrito pelas leis.

Disposições especiais decidem se tal fundo que não está afetado a uma despesa anual do Estado deve ser excluído do orçamento.

§ 67 — Não se pode excluir do orçamento, nenhum impôsto ou outra receita que, após as leis ou decretos em vigor para o exercício devam ser percebidas no ano.

§ 68 — .....O orçamento comportará também um crédito aproximativo correspondente às despesas que, previstas por leis ou decretos, não figuram no orçamento sob rubricas especiais, assim como créditos postos à disposição do governo para fazer face às despesas imprevistas.

§ 70 — Os créditos trazidos ao orçamento não podem ser transferidos de um exercício para outro, salvo indicação contrária no orçamento. Não pode também, ser operada transferência de uma parte do orçamento, especialmente aprovada pelo Conselho de Representantes para outra parte do orçamento. Independentemente do orçamento cada um pode reclamar do Estado aquilo que lhe é legalmente devido.

11 — FRANÇA — Constituição de 27/10/1946.

Título II — Do Parlamento.

Art. 16 — A Assembléia Nacional está encarregada de preparar o projeto de Orçamento.

Esta lei não pode compreender disposições que não sejam estritamente financeira.

A lei orgânica regulará o modo de apresentação do orçamento.

Art. 17 — Os deputados à Assembléia Nacional possuem a iniciativa das despesas. Entretanto, nenhuma disposição tendente a aumentar despesas previstas ou a criar despesas novas poderá ser apresentada fora da discussão do orçamento, de créditos previsionais ou suplementares.

## 12 — GRÉCIA — Constituição de 1/1/1952.

Câmara de Deputados.

Art. 60 — No curso da sessão ordinária anual, a câmara vota para o ano seguinte o orçamento e estatui sobre as contas do exercício findo.

Tôdas as receitas e despesas do Estado devem constar do orçamento e das contas.

## 13 — HUNGRIA — Constituição de 18/8/1949.

Capítulo III — Os Órgãos Supremos do Poder Estatal.

Art. 10 — O órgão superior do poder estatal e a Assembléia Nacional.

III — Nos Limites de seus direitos a Assembléia Nacional:

a) . . . . .

b) fixa o orçamento do estado;

c) estabelece o plano econômico nacional.

## 14 — IRLANDA — Constituição de 1º/7/1937.

Projetos de Ordem Financeira.

Art. 21 — I — 1º — Os projetos de ordem financeira só podem emanar do DAIL EIREANN.

Art. 22 — São considerados como projeto de ordem financeira . . . . . o voto dos créditos orçamentários.

## 15 — ISLÂNDIA — Constituição de 17/6/1944.

Capítulo IV — (Sem Título — trata do Poder Legislativo).

Art. 42 — Na abertura de cada sessão ordinária, um projeto de lei orçamentária prevendo receitas e despesas do Estado para o ano vindouro, será apresentada ao ALTING.

Art. 43 — Nenhuma despesa poderá ser feita se ela não fôr prevista no orçamento ou em lei financeira complementar.

## 16 — ITÁLIA — Constituição de 22/12/1947.

Seção II — A Formação das leis.

Art. 81 — As câmaras aprovam, cada ano, os orçamentos e contas apresentadas pelo govêrno.

## 17 — IUGOSLÁVIA — Constituição de 13/1/1946.

Capítulo VI — A Organização do Estado.

Art. 44 — . . . . . É de competência da República Popular Federativa da Iugoslávia, representada pelos órgãos federais supremos do poder do Estado e pelos órgãos da administração do mesmo.

12 — O plano econômico geral do Estado.

13 — O orçamento federal, a aprovação das contas do orçamento geral do Estado.

Art. 80 — O Governo Federal vela pela preparação e pela realização do plano econômico geral do Estado e do orçamento.

18 — LIECHTENSTEIN — Constituição de 5/10/1921.

Capítulo V — A Dieta.

Art. 62 — Entram de preferência nas atividades da Dieta, os objetivos seguintes:

c) A fixação do orçamento anual e a autorização do imposto e outras taxas públicas.

19 — LUXEMBURGO — Constituição de 10/10/1868.

Capítulo VIII — Das Finanças.

Art. 104 — Cada ano a câmara aprova a lei de contas e vota o orçamento.

Tôdas as receitas e despesas do Estado devem ser levadas ao orçamento e às contas.

Art. 105 — .....

O Tribunal de Contas vela para que cada um artigo da despesa do orçamento não seja ultrapassado. Nenhuma transferência de uma seção do orçamento a outra pode ser efetuada senão em virtude da lei.

Entretanto, os membros do governo podem operar em seus serviços, transferências dos excedentes de um artigo ao outro na mesma seção, com o encargo de o justificar perante a câmara dos deputados.

20 — MÔNACO — Constituição de 5/1/1911.

Título V — O PODER LEGISLATIVO

Art. 20 — O Conselho de Estado é encarregado da preparação dos projetos de lei e ordenação que serão submetidos ao seu exame pelo príncipe, e de examinar o projeto de orçamento do principado (Ordenação Soberana de 16/1/1946).

Art. 33 — O projeto do orçamento, preparado pelo governo, será submetido, cada ano, às deliberações do Conselho Nacional .....

21 — PAÍSES BAIXOS — (HOLANDA) — Constituição de 30/11/1887

Capítulo IX — Do Orçamento.

Art. 126 — A lei fixa o orçamento de tôdas as despesas do Reino, e determina as vias e meios para lhe fazer face.

Art. 127 — Os projetos de leis gerais do orçamento são apresentados, cada ano, da parte do Rei à Segunda Câmara, imediatamente após a abertura da sessão ordinária dos Estados Gerais, antes do comêço do período ao qual o orçamento se aplica. Este período não pode ser superior a dois anos.

Art. 128 — Nenhum capítulo do orçamento das despesas pode conter mais do que aquelas referentes ao Departamento de Administração Geral.

22 — POLÔNIA — Constituição de 22/2/1947.

Capítulo II — A Dieta Legislativa.

Art. 4 — A Dieta pode atribuir ao governo, por uma lei, plenos poderes que lhe permitam promulgar decreto com força de lei, excetuando:

.....o orçamento, o plano econômico nacional e a mudança do sistema monetário.

Art. 7 — 2) ..... A sessão de outono não pode ser fechada senão depois que a Dieta tiver votado a lei orçamentária e a lei sobre o plano econômico nacional.

Art. 16 — Compete ao conselho de Estado:

e) dar assentimento à promulgação das leis sobre o orçamento.

23 — PORTUGAL — Constituição de 19/3/1933.

Título IV — As Finanças do Estado.

Art. 63 — O orçamento geral do Estado para o continente e as ilhas adjacentes é subordinado a regra de unidade. Engloba a totalidade das receitas e das despesas públicas, aí compreendidas as receitas e despesas dos serviços autônomos cuja especificação poderá ser publicada à parte.

Art. 64 — O orçamento geral do Estado é preparado e pôsto em execução pelo governo, conforme as disposições legais em vigor e, notadamente, a lei de finanças.....

Art. 66 — O orçamento deve consignar os recursos que serão indispensáveis para cobrir as despesas totais

24 — RENÂNIA PALATINADO — Constituição de 22/11/1947.

IV — As Finanças.

Art. 116 — A lei fixa no início de cada exercício o orçamento do estado. O Orçamento contém tôdas as receitas e despesas do Estado.

O ordenamento não pode ultrapassar a duração de um exercício, a não ser em casos excepcionais.

25 — RUMÂNIA — Constituição de 17/4/1948.

Título IV — O Órgão Supremo do Poder do Estado.

Art. 39 — São da competência direta da Grande Assembléia da República Popular Rumena:

5) O voto do orçamento do Estado, do encerramento do exercício orçamentário, a fixação de impostos e de seu recebimento.

## 26 — SAXE — Constituição de 28/2/1947.

## Sec. I — As Finanças.

Art. 80 — 1) Tôdas as receitas e despesas do país deverão ser avaliadas cada ano fiscal e ser incorporadas ao orçamento.

## 27 — SUÉCIA — Constituição de 6/6/1809.

(Não é dividida em títulos ou capítulos).

Art. 58 — Em cada sessão ordinária o Rei fará apresentar ao RIKSDAG um relatório sôbre a situação financeira em tôdas as suas partes, receitas, despesas, créditos e dívidas

Art. 62 — Cabe ao Riksdag, após verificação das necessidades financeiras, consentir em subsídios para lhes fazer face determinando, ao mesmo tempo, a afetação de cada objetivo particular das diferentes somas a êles devidas, a levar estas somas ao orçamento sob capítulos distintos.

Art. 63 — 1) O Riksdag votará cada ano, sob proposição do Rei, e da mesma maneira que o orçamento, créditos especiais de urgência.... (êrros econômicos ou outros).

Art. 65 — Êsses recursos não poderão ser empregados de modo diferente do que está previsto.

Art. 66 — A Caixa da Dívida Pública ficará sob a direção, o controle e a administração do Riksdag .....

Art. 68 — Os fundos pertencentes ou afetados à administração da dívida pública não poderão, sob nenhum pretexto, nem condição alguma ser empregados em outras necessidades diferentes daquelas que foram determinadas pelo Riksdag. Tôda disposição tomada contrariamente a esta regra será nula.

## 28 — SUIÇA — Constituição (da Assembléia Federal) de 19/5/1947.

## C — Atribuições da Assembléia Federal.

Art. 85 — Os assuntos de competência dos dois conselhos são, notadamente, os seguintes:

10) O estabelecimento do orçamento anual, a aprovação das contas do Estado e decretos autorizando empréstimos.

## 29 — TCHECOSLOVÁQUIA — Constituição de 9/6/1948.

## Capítulo II — A Assembléia Nacional.

Art. 62 — 1) Compete à Assembléia Nacional votar a lei sôbre o orçamento e examinar as contas do encerramento do exercício. O Governo deverá apresentar à Assembléia Nacional, o projeto de lei sôbre o orçamento, assim como as contas de encerramento. O orçamento do Estado é único. A lei conterà outras disposições a êste respeito.

2) O controle da Economia Pública é regulado por uma lei válida para todo o território do Estado.

30 — U.R.S.S. — Constituição de 1936.

Capítulo II — A organização do Estado.

Art. 14 — É da competência da U.R.S.S., representada pelos órgãos superiores do poder e pelos órgãos de administração do Estado:

k) a aprovação do orçamento único da URSS, assim como dos impostos e receitas destinados aos orçamentos da União, das Repúblicas e aos orçamentos locais.

Art. 60 — (O conselho) O Soviet Supremo da República Federal:

c) Aprova o plano de economia nacional e o orçamento da República.

Art. 68 — O conselho de Ministros da URSS:

b) Toma medidas para executar o plano de economia nacional e o orçamento, fixando também o sistema monetário e de crédito.

## II

31 — AFGANISTÃO — Constituição de 31/10/1931.

Finanças.

Art. 98 — Cada ano é estabelecido um orçamento de receitas e despesas do Estado. Conforme o art. 43, este orçamento serve de base para todas as receitas que são recebidas e todas as despesas feitas em conformidade com o orçamento.

Art. 43 — O exame e a aprovação do orçamento do país, após a sua preparação pelo Ministro das Finanças, faz geralmente, parte das atribuições da Assembléia Consultiva Nacional.

32 — CHINA — Constituição de 20/9/1954.

Capítulo II — A Estrutura do Estado — Sec. I — Assembléia Popular Nacional.

Art. 27 — A Assembléia Popular Nacional exerce as seguintes funções:

9) Aprova os planos da economia nacional.

10) Examina e aprova o orçamento do Estado e o balanço de sua execução.

Sec. II — Conselho do Estado.

Art. 49 — O Conselho de Estado desempenha as seguintes funções:

1) Põe em execução o plano de economia nacional e as disposições do orçamento do Estado.

33 — HEDJAS — Constituição de 31/8/1926.

Sec. V — Departamento de Contas.

Art. 44 — A função essencial do Departamento de Contas consiste na inspeção dos recursos financeiros do Reino e no controle das despesas conforme as prescrições estabelecidas pelo orçamento.

34 — IRAK — Constituição de 10/7/1924 — Emendas em 1925 e 1943.

Título IV — Finanças.

Art. 99 — O parlamento aprovará a lei de finanças no curso da sessão que precede o ano financeiro ao qual se refere a lei.

35 — IRAN — Lei Constitucional de Organização das Medjless.

Dos Direitos, Deveres e Atribuições da Câmara.

Art. 20 — O orçamento de cada Ministério deverá ser estabelecido na última metade de cada ano para o ano que se segue.

Lei Constitucional de 7/10/1907.

Art. CII — A côrte de Contas deve constatar e controlar as contas das administrações financeiras, assim como a liquidação das contas de contabilidade do Tesouro. Ela é especialmente encarregada de velar para que as despesas públicas não ultrapassem as normas figurantes no orçamento, que nenhuma modificação seja feita e que cada crédito seja empregado de acôrdo com sua destinação . . . . .

36 — JAPÃO — Constituição de 3/11/1946.

Capítulo VII — Finanças.

Art. 86 — O Gabinete prepara e submete à Dieta para sua consideração e decisão o orçamento para cada ano fiscal.

Art. 87 — Para prover deficiências de orçamento, uma reserva de fundos pode ser autorizada pela Dieta para ser empregada sob a responsabilidade do Gabinete.

2) O Gabinete deve posteriormente obter a aprovação da Dieta para todos os pagamentos feitos com a reserva de fundo.

37 — JORDÂNIA — Constituição de 1º/1/1952.

Capítulo VII — Finanças.

Art. 112 — a) O Orçamento Geral das despesas e receitas deve ser submetido ao menos um mês antes do comêço do ano financeiro, à Assembléia Nacional, para exame, conforme as disposições da Constituição.

c) Salvo por lei, nenhuma despesa prevista no orçamento pode ser transferida de um capítulo para outro.

38 — LIBANO — Constituição de 23/3/1926 — Emendas em, 1924, 1943, 1947.

Título IV — Disposições Diversas.

Art. 83 — Cada ano, no comêço da sessão de outubro, o govêrno submete à Câmara dos Deputados, para exame e aprovação, o orçamento geral das receitas e despesas do Estado para o ano seguinte.

39 — SÍRIA — Constituição de 5/9/1950.

Título VII — Das Finanças.

Art. 133 — 1) O Governo estabelece o projeto de orçamento.

2) A Câmara tem apenas o direito de o adotar.

Art. 134 — Um orçamento geral de receitas e despesas ordinárias é estabelecido para cada exercício financeiro. Não podem ser estabelecidos autônomos ou conexos a não ser por uma lei.

Art. 136 — 2) Três meses antes do início do ano financeiro, o Governo apresenta à Câmara um projeto de orçamento para o exercício seguinte.

Art. 138 — 1) A lei do orçamento só pode conter disposições estritamente financeiras.

40 — TURQUIA — Constituição de 20/4/1924.

Título IV — Disposições Diversas.

Art. 95 — O projeto de lei de finanças, assim como os orçamentos do Estado e os orçamentos anexos são submetidos à Grande Assembléia Nacional, três meses, ao menos, antes do início do ano financeiro.

Art. 96 — Nenhuma despesa de fundos pertencentes ao Estado pode ser efetuada fora das previsões do orçamento.

Art. 97 — A lei de finanças se aplica a um ano.

### III

41 — EGITO — Constituição de 16/1/1956.

Capítulo II — Poder Legislativo.

Art. 100 — A lei determina o modo de elaboração e de apresentação do orçamento à Assembléia Nacional. Ela fixa, igualmente, o ano financeiro.

Art. 101 — O projeto do orçamento geral de Estado deve ser submetido à Assembléia Nacional para exame e aprovação, três meses ao menos, antes do fim do ano financeiro.

42 — ERITREA — Constituição de 10/7/1952.

Capítulo IV — Atribuições da Assembléia — Secção II — O Orçamento.

Art. 59 — Apresentação do Projeto de Orçamento

1) O Chefe do Executivo deve, ao menos um mês antes da abertura da segunda sessão ordinária da Assembléia, apresentar um projeto de orçamento para o ano financeiro seguinte.

2) O projeto de orçamento deve compreender tôdas as despesas e receitas do Governo de Eritrea para o ano financeiro seguinte.

43 — LÍBIA — Constituição de 7/10/1951.

Capítulo X — Das Finanças da Federação.

Art. 159 — O projeto de orçamento será submetido ao Parlamento, para exame e aprovação, dois meses antes do início do exercício financeiro.

Art. 161 — Em caso de necessidade, um projeto de orçamento extraordinário pode ser estabelecido por mais de um ano, prevendo receitas e despesas excepcionais. Este orçamento só será executado após ter sido votado pelo Parlamento.

44 — SUDÃO — Constituição de 1º/1/1956.

Capítulo VII — Finanças .....

Art. 73 — O orçamento anual, que compreende previsão de receitas e despesas, é preparado pelo Ministro das Finanças, e após ter sido aprovado pelo Conselho é enviado ao Parlamento.

#### IV

45 — ARGENTINA — Constituição de 11/3/1949.

Art. 68 — Compete ao Congresso:

7) Fixar por um ano, ou por períodos superiores, até o máximo de três anos, por proposta do Poder Executivo, o orçamento dos gastos da administração da Nação e aprovar ou reprovar anualmente a conta de Investimento.

46 — BRASIL — Constituição de 1946.

Capítulo II — Do Poder Legislativo — Seção VI — Do Orçamento.

Art. 73 — O Orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, tôdas as rendas e suprimentos de fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1º — A lei do orçamento não conterà dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I — A autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação de receita;

II — A aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit.

§ 2º — O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes:

uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra, variável que obedecerá a rigorosa especialização.

47 — BOLÍVIA — Constituição de 17/11/1947.

Art. 113 — O Executivo apresentará ao Legislativo, em sua primeira sessão ordinária, os projetos de lei dos orçamentos nacional e departamentais .....

## 48 — COLÔMBIA — Constituição de 5/8/1886 — Emenda de 1945

Art. 72 — Cabe ao congresso fazer as leis. Por meio delas exerce as seguintes atribuições:

3) Editar as disposições para a formação do orçamento Nacional.

Art. 207 — Não poderá ser feita alguma que não haja sido decretada pelo Congresso, pelas Assembléias Departamentais ou Municipais, nem transferir-se crédito algum para um objetivo não previsto no respectivo orçamento.

Art. 208 — O Executivo formará anualmente, o orçamento de rendas e o apresentará ao congresso nos primeiros dez dias das sessões ordinárias de julho.

Art. 211 — Nem o congresso nem o govêrno poderão propor o aumento ou inclusão de um nôvo gasto no projeto apresentado ao Congresso, se se altera com isso o equilíbrio de gastos e rendas.

## 49 — COSTA RICA — Constituição de 7/11/1949

Título XIII — A Fazenda Pública — Capítulo I — O Orçamento da República.

Art. 176 — O Orçamento ordinário da República compreende todos os ingressos prováveis e todos os gastos autorizados da administração pública, durante o ano econômico. Em nenhum caso, o montante dos gastos orçamentários previstos poderá exceder ao dos ingressos prováveis. O Orçamento da República será emitido para o prazo de 1 (HUM) ano.

## 50 — MÉXICO — Constituição de 1/5/1917

Art. 65 — O Congresso se reunirá no dia 1º de setembro de cada ano para celebrar sessões ordinárias, nas quais se ocupará dos assuntos seguintes:

II — Examinar, discutir e aprovar o orçamento do ano fiscal e decretar impostos necessários para cobri-los.

## OBSERVAÇÕES

## I) O Orçamento nas Constituições.

Sôbre a colocação do Orçamento nas Constituições pesquisadas observamos o seguinte:

- 1) Nenhuma referência: Andorra.
- 2) Sem título, capítulo, seção, numeração: Suécia.
- 3) Apenas numeração: Dinamarca, Islândia.
- 4) Disposições diversas: Líbano, Turquia.
- 5) Estrutura do Estado, Órgãos, Administração: Albânia, Alemanha Oriental, Baviera, Bulgária, Hungria, Iugoslávia, Rumânia, URSS, China.

6) Poder Legislativo, Assembléia Nacional, Câmara dos Deputados: França, Grécia, Itália, Liechtenstein, Mônaco, Polónia, Suíça, Tchecoslováquia, Iran, Egito, Eritrea.

7) Finanças, Projetos de Ordem Financeira e Regime Financeiro: Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Renânia, Saxe, Afganistão, Japão, Jordânia, Síria, Sudão.

8) Orçamento: Países Baixos, Brasil.

## II) Adoção dos Princípios Clássicos do Orçamento.

1) Prévia Aprovação: Todos (Síria).

2) Universalidade: Alemanha (R), Baviera, Bélgica, Grécia, Países Baixos, Portugal, Renânia, Saxe, Afganistão, Eritrea, Brasil, Costa Rica.

3) Anualidade: Alemanha, Baviera, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Islândia, Itália, Luxemburgo, Mônaco, Polónia, Saxe, Suécia, Suíça, Afganistão, Irak, Japão, Jordânia, Líbano, Turquia, Egito, Eritrea, Sudão, Argentina, Bolívia, Colômbia, Costa Rica e Mexico.

4) Unidade: Portugal, Tchecoslováquia, URSS, Líbia.

5) Equilíbrio: Alemanha, Portugal, Irak, Colômbia.

6) Exclusividade: França, Síria, Brasil.

7) Discriminação: Portugal, Brasil.

8) Não afetação: Observar Finlândia e Suécia que parecem adotar a afetação.

## 5. CONCLUSÃO

Com as pesquisas e considerações acima, procuramos tão somente levar a cabo a tarefa científica de considerar e debater um tema da importância das "Finanças Comparadas".

Sua aceitação como ciência ou disciplina de estudos, ou então, como técnica de trabalho, ou ainda sua repulsa preliminar, certamente que ainda continuarão dando motivos a debates e controvérsias.

Entretanto, a possibilidade de tratar comparativamente os temas de Ciências das Finanças, e, especialmente a técnica de sua expressão legislativa parece-nos não deixar margens a dúvidas ante o material aqui oferecido. E isto basta para justificar a continuação dos esforços no sentido de sua ampliação e do aperfeiçoamento do seu uso.