

OS PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO

JOSE RIBAMAR GASPAR FERREIRA
Professor Titular do Departamento de Direito Público
da Universidade Federal do Paraná.

Trata dos princípios do Direito Financeiro, analisando diversas classificações. Define os princípios gerais do Direito como normas fundamentais, expressas ou não, que sintetizam a experiência jurídica e se aplicam diretamente ou em caráter integrativo nas resoluções jurídicas e orientam a elaboração, interpretação e aplicação das normas primárias. Defende que os princípios gerais do Direito Financeiro são os imediatamente resultantes da experiência jurídica da normação da atividade financeira do Estado e demais entes públicos e da solução das questões surgidas com essa atividade.

1 INTRODUÇÃO

Na linguagem comum a palavra **princípios** pode significar **rudimentos, leis básicas** de uma ciência ou fundamentos de um sistema de idéias ou valores.

Na linguagem jurídica **princípios** tem um sentido particular com maior ou menor extensão conforme se lhe junte a expressão “gerais de Direito” ou “gerais próprios”. (de algum ramo do Direito).

2 PRÍNCIPIOS GERAIS DE DIREITO

Vazio CRISAFULLI, que fez um longo estudo sobre os princípios gerais de Direito, apresenta, em seu trabalho, as duas tendências de conceituação dos princípios gerais na doutrina

italiana. A primeira “considera, em essência, como princípios gerais aqueles princípios latentes no sistema do direito positivo, aos quais o intérprete pode e deve recorrer, quando a disciplina de uma determinada relação ou situação da vida real não seja possível em base de uma precisa norma expressa e nem através da aplicação analógica de normas ditadas originariamente para regulamentação de outros casos”. A segunda, contando com a autoridade de Santi Romano, dá aos princípios gerais um conceito que vai além da integração das disposições particulares da lei e admite que, além dos princípios conhecidos pelo tradicional procedimento abstracionista, outros existem, revelando-se através da concreta configuração e maneira de ser das instituições individuais que, necessariamente, os contém, e do Estado mesmo (4).

Francesco CARNELUTTI, dá a seguinte definição de princípio de Direito: “... disposição não expressa, mais ampla e compreensiva... enquanto que a disposição expressa se origina dele (princípio) por via da especificação (3)

Norberto BOBBIO, por sua vez, sustenta: os princípios gerais não são, senão normas fundamentais ou generalíssimas do sistema, as normas mais gerais. O nome de princípios leva a engano, tanto que é velha questão entre os juristas se os princípios gerais são normas. Entretanto, não há dúvida: os princípios gerais são normas como todas as outras. E esta é também a tese sustentada pelo estudioso que se ocupou mais amplamente do problema, Crisafulli (4).

Roberto Limongi FRANÇA, em *Princípios gerais de Direito* transcreve a definição de princípios dada por Ettore Casati e Giacomo Russo: “São, conforme a moderna doutrina e o código vigente, aquelas idealidades positivas e progressivas na evolução da vida social, que vão historicamente afirmando-se nos preceitos positivos dos quais constituem, por assim dizer, a quintessência, devendo-se abstratamente extrair de todo o complexo das normas sobre as quais se assenta o ordenamento jurídico estatal do qual são a base e o fundamento” (7).

Formou-se o conceito de que os princípios gerais de Direito são normas fundamentais, expressas ou não, que sintetizam a experiência jurídica e se aplicam diretamente ou em

caráter integrativo nas resoluções jurídicas e orientam a elaboração, interpretação e aplicação das normas primárias.

Por isso considera-se que os princípios gerais de Direito têm as funções normativa, construtiva e integrativa.

3 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO

Giuliani FONROUGE, citando D'amelio, sustenta que a autonomia de um ramo do Direito reside na existência em **princípios gerais próprios**. Eles constituem as “linhas arquitônicas do novo direito”⁽⁶⁾. Mas, não adianta o autor argentino quais seriam os princípios do Direito Financeiro.

Rafael CALVO ORTEGA, entretanto, os indica, em um artigo, sobre os pressupostos científicos do Direito Financeiro:

1.º Princípio de reserva da Lei, que, no Direito Financeiro, tanto na vertente dos ingressos como na dos gastos públicos, joga com rigor maior do que no resto da atividade administrativa;

2.º Princípio de preferência da Lei, que vem restringir no Direito Financeiro o âmbito da potestade regulamentária da Administração em uma medida superior a outros ramos do Direito Público;

3.º Princípio do controle regulamentário retrospectivo, que também alcança no Direito Financeiro uma generalidade e periodicidade que não existe em nenhum outro âmbito da atividade administrativa;

4.º Princípio de não discricionariedade administrativa. Característica não só do Direito Tributário — como já havia assinalado Berliri, fazendo ver como em matéria tributária “a administração não tem nenhum poder discricionário, devendo limitar-se a aplicar do modo mais rígido a Lei impositiva” — senão também no Direito Orçamentário.

5.º Princípio da indisponibilidade administrativa das situações jurídicas subjetivas⁽⁷⁾.

Embora tais princípios sejam referidos ao ordenamento jurídico espanhol, como adverte Alvaro RODRIGUES BEREIJO⁽⁸⁾,

(e não poderia ser diferente), eles constituem uma evidência do labor científico para identificá-los, assim como D'AMELIO (⁵), MAFFEZZONI (⁶) e SIMON ACOSTA (¹⁰) têm feito, inclusive RODRIGUES BEREIJO que, criticando os princípios indicados por Calvo Ortega, acrescenta o de **justiça financeira** (²),

4 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO

Como os princípios gerais de direito, conceitualmente, são relativos a um ordenamento jurídico, os princípios gerais próprios de um ramo do Direito são próprios desse ramo do Direito em um determinado ordenamento (⁴, ⁹).

Assim, deve-se identificar os princípios gerais próprios do Direito Financeiro Brasileiro.

Primeiramente deve-se observar os princípios citados por autores nacionais, depois, pelo tradicional método de generalização indica-se aqueles que parecerem próprios.

O ilustre Prof. Geraldo de Camargo VIDIGAL, em seu **Fundamentos do Direito Financeiro**, classifica os princípios gerais do Direito Financeiro em:

- a) Condicionais: princípio da relação estrutura/conjuntura, princípio da visualização global, princípio da otimização de gestão, princípio da realidade político-administrativa;
- b) Princípios técnicos: princípio da relação instrumentos de troca/preços, princípios da relação instrumentos de troca/balança de pagamentos, princípio do pleno emprego.
- c) Princípio Final: da igualação dos custos e benefícios sociais marginais (¹²).

As definições que o Prof. VIDIGAL dá dos princípios enunciados indicam o seu conceito de princípios do Direito Financeiro. Diz o mestre: "chama-se 'finais' aqueles princípios que iluminam as metas dos atos financeiros, orientando a regulamentação dos instrumentos de troca e sua utilização pelo Estado a partir da consideração dos objetivos perseguidos" (¹²).

"Condicionais são os princípios que ditam formas e processos indispensáveis à melhor utilização dos instrumentos

BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

de troca pelo Estado, em função de limitações que lhe impõem estruturas e conjunturas econômico-político-administrativas. Por fim, denomina-se 'técnicos' os princípios que indicam extensão e limites do uso público dos instrumentos de troca, a partir de definição de mecanismos de repercussão desse uso no universo social" (12).

Em um parágrafo, na página seguinte, há uma afirmação ainda mais reveladora: "os princípios informativos do Direito Financeiro são de natureza lógica: mas há, no princípio chamado 'final', elementos de claro sentido ético" (12).

A natureza de "informativos" desses princípios não corresponde às notas do conceito conveniente.

O Prof. Igor TENÓRIO, em um artigo sob o título Direito Financeiro Brasileiro, enumera os seguintes princípios:

- 1.º Princípio da prevalência da norma financeira da União;
- 2.º Princípio do planejamento governamental como condição essencial à elaboração orçamentária;
- 3.º Princípio da transferência da receita e da cooperação financeira intergovernamental;
- 4.º Princípio do Sistema Tributário Nacional;
- 5.º Princípio da padronização orçamentária;
- 6.º Princípio da prestação de contas e controle;
- 7.º Princípio de resguardo do crédito público (11).

Esses princípios, conforme se vê da explanação que se segue no artigo do renomado Professor da Universidade de Brasília, são resumos de disposições da Constituição de 1967 e Emendas.

Como a Constituição de 1967 não vige mais, dir-se-ia que os princípios acima também não existem mais. Entretanto, não é bem assim. Os princípios extraídos da Constituição de 1967 permanecem na atual Constituição. Mas são princípios constitucionais ou constitucionais financeiros, se quiserem, e não propriamente do Direito Financeiro, porque antes resultam das decisões políticas que organizaram ou reorganizaram o Estado

através das disposições que constituem a Carta, inclusive aquelas de onde se reduziram os princípios apresentados (¹²).

No presente trabalho os princípios gerais próprios do Direito Financeiro são os imediatamente resultantes da experiência jurídica da normação da atividade financeira do Estado e demais entes públicos e da solução das questões surgidas com essa atividade.

Com esse entendimento e pelo estudo da legislação financeira passada e presente e de decisões de órgãos administrativos e jurisdicionais, encontra-se, como substância normativa das normas particulares, os seguintes princípios gerais do Direito Financeiro Brasileiro:

- a) a atividade financeira do Estado é regulada;
- b) a realização da receita pública se faz conforme a lei;
- c) a execução da despesa pública depende de autorização legal e obedece a procedimento estabelecido em lei;
- d) as transações financeiras públicas devem ser registradas e seus resultados demonstrados após cada exercício;
- e) os administradores públicos estão obrigados à prestação de contas dos valores que recebem, administram ou gastam, como tais.

Não se diga, como RODRIGUEZ BEREIJO disse dos princípios de Ortega, que os princípios agora expostos se reduzem ao da legalidade, porque este é comum de todos os atos jurídicos e o que se objetiva são os princípios indicadores de um ramo de direito e, portanto, relativas à “legalidade” dos atos que o ramo do Direito disciplina.

Nem se diga que o princípio (a) comprehende o (b) e o (c) porque a atividade financeira abrange, além da obtenção dos recursos financeiros e seu dispêndio, a administração dos valores obtidos pelo ou confiados ao Estado ou seus agentes. O que o princípio (a) confirma é a existência de um sistema de normas que disciplinam a atividade financeira do Estado e dos outros entes públicos, sistema que, pela natureza dos atos e das respectivas normas reguladoras, constitui o Direito Financeiro.

Os outros princípios se referem a atos de espécies diversas do gênero financeiro, o que determina sua existência e identificação.

5 CONCLUSÃO

Os princípios gerais de Direito são normas fundamentais resultantes da experiência jurídica. Os princípios gerais do Direito Financeiro Brasileiro são, por consequência, normas fundamentais do Direito Financeiro Brasileiro resultantes da experiência jurídica na regulamentação da atividade financeira do Estado.

ABSTRACT

This paper is about some principles of Fiscal Law analysing several classifications on the subject. Defines general principles of law as fundamental laws summing up a juridical experience. These principles are applied directly or in a integrated fashion in juridical matters and give directions to the elaboration, interpretation and application of primary norms. It states that the general principles of Fiscal Law which are immediate result of judicial experience of the financial activities of the state and others public entities.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BOBBIO, Norberto. **Teoria dell'ordenamento giuridico.** Torino : Giappichelli, 1950. p. 181.
- 2 CALVO ORTEGA, Rafael. Consideraciones sobre los presupuestos científicos del derecho financeiro. **Hacienda Pública Española**, n. 1, p. 135-136, [s.d.].
- 3 CARNELUTTI, Francesco. **Teoria general del derecho.** Madrid : Editorial Revista de Derecho Privado, 1955. p. 116.
- 4 CRISAFULLI, Vezio. Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto. **Riv. Int. de Fil. del Diritto**, v. 21, n. 115, p. 48-50, 1941.
- 5 D'AMELIO. L'autonomia dei diritti in particolare del diritto finanziario: nell'unità del diritto. **Riv. di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze**, v. 1, p. 1-16, 1941.
- 6 FONROUGE, Giuliani. **Derecho financeiro.** Buenos Aires : Depalma, 1962. v. 1.

- 7 FRANÇA, R. Limongi. **Princípios gerais de direito.** 2.ed. São Paulo : Rev. dos Tribunais, 1971. p. 59-60.
- 8 MAFFEZZONI, Frederico. In torno ai principi generali del diritto finanziario. Rivelanza giuridica e vicenda storica della dottrina causale dei tributi. **Jus**, v. 1, p. 172, junio [s.d.].
- 9 RODRIGUEZ BEREJO, Alvaro. **Introducción al estudio del derecho financeiro.** Madrid : Instituto de Estudios Fiscales/Ministério de Hacienda, 1976. p. 141.
- 10 SIMON ACOSTA, Eugenio. **El derecho financeiro y la ciéncia jurídica.** Bolonia : Publicaciones del Colégio de España, 1985. p. 188-212.
- 11 TENÓRIO, Igor. **Direito financeiro brasileiro. B. Inspetoria Geral de Finanças,** 1973.
- 12 VIDIGAL,Geraldo de Camargo. **Fundamentos do direito financeiro.** São Paulo : Rev. dos Tribunais, 1973. p. 95-98.