

## DAS FINANÇAS PÚBLICAS E DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

### ARTIGOS 163 A 169

### DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Para um bom entendimento sobre a unidade, é necessário examinar alguns aspectos sobre Ciência das Finanças e a própria Atividade Financeira do Estado.

ciência das finanças é a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.

Para Cossa “in Scienza Delle Finanza” assim se define a ciência das finanças de “Ciência do Patrimônio Público”.

Para um entendimento simples, preferimos conceituar a ciência das finanças, segundo o entendimento do mestre Alberto Deodato (in Manual de Direito das Finanças) “É a ciência que estuda as leis que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público”. Seguindo os passos do mestre, na definição acima encontramos, também, a sua classificação; vale dizer: divide-se a ciência das finanças em: (1) despesa, (2) receita, (3) orçamento e (4) crédito público.

A ciência das finanças não é uma ciência jurídica, assim, não é ramo do direito, mas é definida como Ciências Políticas.

A ciência das finanças é dominada pelos princípios absolutos da Justiça (toda a medida emanada da ciência das finanças deve respeitar os direitos dos contribuintes e ser eqüitativa, isto é, gravar pobres e ricos, de acordo com as posses de cada um) e relativos da Economia Política (a ciência estudada deve

ter em mira o crescimento da riqueza pública, o menor gasto na aplicação dos tributos e, sempre, a oportunidade e o fim útil da despesa).

Por derradeiro, conceituamos a ciência das finanças, segundo os ensinamentos do professor Aliomar Baleeiro (in Introdução a Ciência das Finanças) “A ciência das finanças estuda um dos aspectos ou atividades do Estado – a obtenção e emprego dos meios materiais e serviços para a realização de seus fins –”.

A Ciência das Finanças, assim se classifica:

- (a) Política propriamente dita;
- (b) Administração Social e
- (c) Administração Pública.

Na relação com outras ciências, a Ciência das Finanças está diretamente relacionada: com a história, a economia política, a estatística, e a contabilidade.

Vejamos a cada uma delas:

COM A HISTÓRIA = Não é exagero afirmar que os regimes fiscais são capítulos das transformações sociais e políticas do povo.

COM A ECONÔMICA POLÍTICA = Pois, antigamente, a ciência das finanças era um simples apêndice da matéria de economia política.

COM A ESTATÍSTICA = É evidente que não haverá boas leis das finanças sem que haja o domínio perfeito dos números.

COM A CONTABILIDADE = Que habilita a conhecer a todo e a qualquer momento a exata situação financeira.

Quanto aos precedentes históricos da Ciência das Finanças, destacamos:

COM XENOFONTE (Grécia antiga) = Estudou os aspectos de economia do Estado, e a maior fonte de tributos de Atenas, era a exploração de riqueza mineral.

COM OS CAMERALISTAS (no século XVII) = Alemanha: Klock e Von Seckendorf, no estudo dos monopólios do Estado, e todas as questões financeiras da época.

COM OS FISIOCRATAS (no século XVIII) = França: Quesnay e Voltaire propuseram a substituição de todos os tributos por um único, que incidiria sobre a terra produtiva.

No BRASIL (no século XIX) = Nossos estudiosos: Bilac Pinto, Divino da Veiga, Rui Barbosa, Aliomar Baleeiro e Alberto Deodato.

A divisão da Ciência das Finanças tem por objetivo material a Atividade Financeira do Estado (AFE), ou seja:

RECEITA PÚBLICA = Forma de obter dinheiro.

DESPESA PÚBLICA = Forma de despender dinheiro.

ORÇAMENTO PÚBLICO = Forma de gerir dinheiro.

CRÉDITO PÚBLICO = Forma de criar dinheiro, ou seja, receita pública.

Não podemos olvidar da importância (na história da Ciência das Finanças) dos fisiocratas, como: Quesnay, Voltaire, Mirabeau, Vauban,

Boisguillebert, D'Alembert, Diderot e Montesquieu no século XVIII que abriram caminho a Adam Smith, o verdadeiro fundador da nossa Ciência.

Quesnay, autor do "Tableau Economique", foi o primeiro expositor da macroeconomia, hoje tão em voga nos estudos de Economia Pública. Depois, Ricardo e Stuart Mill concorreram para que o estudo das finanças se emancipasse da Economia Pública. Daí para cá, emancipou-se da Economia Política.

Nos séculos XIX e XX, nossa ciência tomou esse desenvolvimento que aí está, sendo hoje uma disciplina essencial ao mundo moderno.

E aparece uma série infinita de nomes e livros, no outro e nesse século: Rau e Wagner, na Alemanha; Leroy-Beaulieu, Allix, Jéze, Laufenburger e Duverger, na França; Pantaleoni, Flora, Eianaudi, Morselli, Nitti, Cossa, Ricca-Salerno, Tangorra e Grizzioti, na Itália; Seligman, nos Estados Unidos.

No Brasil, além dos Estadistas do Império e da República, versados nos estudos econômicos e financeiros podemos citar, entre os tratadistas: Ferreira Borges, Cândido Oliveira, Silva Maia, Pereira de Barros, Castro Carrera, Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Agenor de Roure, Aliomar Baleeiro, Silvio Santos Faria, Teotônio Monteiro de Barros, Billac Pinto, Rocha Loures, Edgard Scheneider, Amílcar de Araújo Falcão, Delfim Silveira, Guilherme Moojem, Buys de Barros, Alfredo Becker e outros que honram a Ciência das Finanças.

A Ciência das Finanças é dominada pelos princípios absolutos da Justiça e relativos da Economia Política. Quanto aos princípios da Justiça, toda a medida emanada da Ciência das Finanças deve respeitar os direitos dos contribuintes e ser eqüitativa, isto é, gravar pobres e ricos, de acordo com as posses de cada um.

Quanto aos princípios da Economia Política, a Ciência estudada deve ter em mira o crescimento da riqueza pública, o menor gasto na aplicação dos tributos e, sempre, a oportunidade e o fim útil da despesa. Há capítulos da

Ciência Financeira norteada pelos preceitos de Economia Política. E sem um estudo da Economia não é possível um bom orçamento público.

A Ciência das Finanças tem passado por profundas transformações, abalados que estão os seus alicerces clássicos.

É que o Estado aparece, nas novas organizações políticas, com roupagens socialistas. As técnicas financeiras foram consideradas como processos eficazes de intervenção no domínio econômico e social.

Aluíram-se as três grandes pilastras das finanças clássicas: a moeda neutra, o equilíbrio orçamentário e a finança fiscal.

O tributo não é hoje, apenas o meio de se fazer face às despesas públicas, mas um instrumento de dirigismo econômico, com a sua grave função social. E vemos, então, impostos sobre celibatários com fins familiares e natalistas; impostos sobre sucessão, com caráter confiscatório no sentido de assegurar certa igualdade social; impostos servindo para orientar a atividade econômica.

O imposto como instrumento vital nas relações econômicas internacionais, principalmente no desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Como instrumento de canalização de rendas para o Tesouro, que as redistribui (transcrição “in Manual de Ciência das Finanças” - do mestre Alberto Deodato).

A Atividade Financeira do Estado (AFE), é a procura de meios (obter, despender, gerir e criar dinheiro suficiente) para satisfazer as necessidades públicas (que é a falta de alguma coisa) através dos serviços públicos.

Assim, a Atividade Financeira do Estado consiste:

EM OBTER = Através da Receita Pública.

EM CRIAR = Através do Crédito Público.

EM GERIR = Através do Orçamento Público.

EM DESPENDER = Através das despesas públicas, o dinheiro necessário para o cumprimento da obrigação máxima do Estado, que é a de atender as necessidades públicas.

Vejamos:

ESTADO + COM DINHEIRO + SERVIÇOS = PROCEDE AO ATENDIMENTO (CUMPRE A SUA OBRIGAÇÃO) DAS NECESSIDADES PÚBLICAS.

Vários são os modos explicados pelos financistas quanto ao fenômeno financeiro do Estado. Na realidade são teorias que por quase dois séculos levaram pensadores a buscarem através dos seus estudos, resultados econômicos, sociológicos e políticos; são elas:

(a) TEORIA DO CONSUMO = O Estado (comunidade política) gasta em lugar dos indivíduos (cidadãos contribuintes), parte da riqueza produzida pelo próprio indivíduo. O Estado quando da prestação dos serviços públicos, não cria e não produz, porém consome. O Estado nada produz, somente consome (Batista Say);

(b) TEORIA DA TROCA = É um fator de troca entre os indivíduos (contribuintes) que pagam os tributos (impostos, taxas e contribuições de melhorias) e o Estado (comunidade política) que efetua os serviços (modo com o qual se atende as necessidades públicas). O imposto é o valor do serviço realizado. A sociedade entrega ao Estado algo em troca da sua segurança, saúde, e outras necessidades (Bastiat);

(c) TEORIA DA PRODUTIVIDADE OU REPRODUTIVIDADE DAS DESPESAS PÚBLICAS = É a própria e verdadeira produção econômica (na época - muito em moda para os Alemães: Dietzel, Wagner, Stein).

(Complexos de meios pecuniários destinados ao exercício de uma indústria especial). O Estado gasta e produz; ele gere empregos e serviços públicos;

(d) COOPERATIVISMO = Associação de pessoas reunidas em cooperativa para evitar o lucro. Se houver ganhado, retorna aos cooperados. O Estado não teria lucro, somente operando a preço de custo (Viti Di Marco);

(e) VÁRIAS = Teoria da Utilidade Relativa sustentada por Mazzola, Graziani e Salerno; Teoria da Produtividade Marginal, sustentada por Montemartini; Teoria do Sistema de Preço, sustentada por Pantaleoni; e finalmente a Teoria da Luta de Classes, sustentada por Conigliani.

Necessário conceituar o objeto fundamental da Atividade Financeira do Estado, ou seja, a maneira pela qual e com a qual o Estado busca formar sua receita pública. Chamamos esse objeto de tributo (que designa a soma dos impostos, das taxas e das contribuições de melhorias);

Vejamos:

TRIBUTO = Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (artigo 3º do Código Tributário Nacional). Os tributos são: impostos, taxas e contribuição de melhoria (artigo 5º do Código Tributário Nacional).

IMPOSTO = Cobrança efetuada pelo Estado sem necessidade de fornecimento de serviços públicos (Exemplos: renda, predial e outros).

TAXAS = Cobrança efetuada pelo Estado devido a serviços públicos executados, realizado ou prestado, ou a executar, ou seja, aqueles em fase de conclusão ou término.

CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA = Ela é instituída 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 (artigo 81 do Código Tributário Nacional).

Neste momento da unidade, obrigados somos a tratar da necessidade pública e dos serviços públicos:

NECESSIDADE PÚBLICA = É toda aquela de interesse geral, satisfeita pelo processo dos serviços públicos. A necessidade é pública quando em determinado grupo social costuma ser satisfeita pelo processo dos serviços públicos, isto é, quando o Estado ou outra pessoa de Direito Público para satisfazê-la institui ou mantém um regime jurídico e econômico especial, propício à sua obrigatoriedade, segurança, imparcialidade, regularidade ou continuidade, a cargo de seus agentes ou por delegação a pessoas sob sua supervisão.

SERVIÇOS PÚBLICOS = É toda atividade cujo cumprimento deve ser assegurado, regulado ou controlado pelos governantes, porque o cumprimento dessa atividade é indispensável à realização e ao desenvolvimento da interdependência social e reveste-se de tal natureza, que não pode ser alcançada completamente senão pela intervenção da força governamental. É a forma com a qual e pela qual o governo atende as necessidades públicas.

Os serviços públicos, assim se classificam: serviço público geral (também chamado de universal) ou serviço público particular (também chamado de especial).

O SERVIÇO PÚBLICO GERAL OU UNIVERSAL = O Estado sente a necessidade coletiva e, sem que alguém lhe peça, cria e executa o serviço e o cidadão (contribuinte) paga o que não solicitou (exemplo: estradas).

O SERVIÇO PÚBLICO PARTICULAR = O cidadão (contribuinte) é que tem, individualmente, o serviço espontâneo ou a possibilidade de se utilizar dele. O cidadão somente paga quando utilizar o serviço (exemplo: esgoto).

Após esta explicação, não podemos deixar de trazer, nesta oportunidade, para o conhecimento de todos, trechos tirados da límpida lição

(sobre serviços públicos) apresentada pelo professor Luiz Celso de Barros (in Ciência das Finanças): “A criação ou preservação de todas as necessidades públicas, são atendidas pelos denominados serviços públicos. É através destes serviços que o Estado exterioriza o atendimento à coletividade, revelando, também, outros aspectos, que se adaptam aos fins do Estado. Sendo múltiplas as funções atribuídas ao Estado, não só como identificou”.

Alessandro Groppali, bem como o determinado na Constituição Federal, no artigo 21, que descreve a competência da União, e, em cada uma delas, pela noção dos poderes implícitos, os serviços públicos são os instrumentos de que se vale o Estado para a execução prática dos seus fins.

O Serviço Público é classificado sob vários aspectos, entre os quais temos: o serviço público próprio e o serviço público impróprio. O serviço público próprio, dividido nos diretos e indiretos.

DIRETOS = Divididos na Administração Pública Direta e na Administração Pública Indireta.

INDIRETOS = São as concessões de serviços. Já os impróprios dividem-se em: Permissão, Regulamentação e Autorização.

Para melhor entendimento, visualizar o quadro sinótico a seguir:

Explicando o quadro:

(1) SERVIÇOS PÚBLICOS PRÓPRIOS = Encontram nesta modalidade de serviços as atividades que, atendendo as necessidades públicas, estas se confundem com a própria essência do Estado ou seus fins.

(2) DIRETOS = Certas atividades do Estado são indelegáveis, cabendo ao próprio Estado a exploração das mesmas, de forma a não permitir o intermediário na manutenção e exploração daquela atividade.

(3) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA = Há inúmeras e crescentes necessidades, consideradas básicas ou indisponíveis, onde o Estado, por si mesmo, atende aquelas atividades, delas não permitindo que outras pessoas as explorem, por se confundirem com o fim máximo do Estado. Daí surge os serviços prestados diretamente pela Administração Pública, correspondendo às consecuições finais do Estado. Para reconhecermos quais são os Serviços Públicos Próprios Diretos, da Administração Pública Direta, basta lançarmos uma pequena análise no artigo 21 da Constituição Federal, para que, identificados os poderes expressos dentro deles encontremos os poderes implícitos (onde o Estado para cumprir a missão Constitucional, que é

expressa, dependerá de aparelhamentos para aqueles fins - surgindo os comportamentos contidos ou implícitos para alcançar o conteúdo da norma). Dentro desta linha de raciocínio podemos indicar: relações exteriores, celebração de tratados, convenções internacionais e outros.

(4) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA = O Estado, entretanto, atendendo as necessidades públicas encontra algumas delas que podem ser exploradas por organismos outros, filiados ao Estado, surgindo a Administração Pública, onde estes serviços aparecem com as Autarquias: federais, estaduais ou municipais, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista. As Autarquias, conseqüentemente, constituem a maneira pela qual se exploram não as necessidades públicas básicas, mas, as complementares do anseio da coletividade. Frisamos mais uma vez: nestas duas modalidades de serviços, o Estado atende todas as atividades decorrentes de necessidades básicas ou complementares, as quais não podem ser cometidas a organismos privados.

(5) INDIRETOS = A gama das necessidades públicas torna-se cada vez maior e, não correspondendo àquelas necessidades, já abordadas, pode o Estado fazer a concessão, para que certos serviços possam ser explorados por empresas privadas ou públicas, por um determinado período. A regra é que tais serviços devem ser explorados, apenas, por particulares, para não aumentar a responsabilidade do Estado, porém, ele assume o lugar destinado aos particulares quando estes não demonstrarem interesse na exploração da atividade. A nossa Constituição Federal, no artigo 21 inciso XII prevê a competência para a União “explorar”, diretamente ou mediante autorização ou concessão indiretos da União, onde, em escala estadual ou municipal, encontramos outros serviços desta natureza: serviços de distribuição de gás, de água e esgoto.

(6) SERVIÇOS PÚBLICOS IMPRÓPRIOS = Atualmente tornam-se difícil estabelecer uma distinção entre os serviços públicos próprios dos impróprios. Mais uma vez tem que nos socorrer do Direito Administrativo para buscarmos uma distinção de efeitos meramente didáticos para o nosso estudo. É no renomado professor Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo) que

encontramos: “naquele o Estado atende a necessidades gerais da coletividade, para que ele possa substituir e desenvolver-se; neste o serviço visa facilitar a existência do indivíduo na sociedade, pondo à disposição do indivíduo utilidades que lhe proporcionarão mais comodidade, conforto e bem-estar”. Poderíamos concluir, portanto, que para os serviços públicos próprios há uma necessidade a ser atendida, enquanto para os serviços públicos impróprios há uma conveniência de regramento de certas atividades pelo Estado. O serviço público impróprio, em regra, é dado para ser explorado por empresas privadas, cuja modalidade de vinculação com o Estado dar-se-á sob várias denominações, institutos amparados no Direito Administrativo e que são os seguintes: permissão, regulamentação, autorização.

(7) PERMISSÃO = É um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, no qual o Poder Público faculta ao particular a execução de serviços de interesses coletivos, ou o uso especial de bens público, a título gratuito ou remunerado, nas condições impostas pela Administração Pública. Exemplo: transporte coletivo.

(8) REGULAMENTAÇÃO = Existindo uma série de serviços que o Estado coloca à disposição dos particulares, para que estes explorem aquelas atividades, entende-se que o Estado reserva para si aquele Poder de Regular a exploração, criando normas para o atendimento condigno de uma utilidade pública, fiscalizando a atuação do particular, desde a organização da empresa até a sua situação econômica e financeira, os seus lucros, o modo e a técnica da execução dos serviços, bem como fixa os valores em limites razoáveis e eqüitativos para a empresa e para os usuários da mesma. Exemplo: escolas particulares.

(9) AUTORIZAÇÃO = É o ato administrativo discricionário e precário por meio do qual o Poder Público faculta ao particular o desempenho de certa atividade ou a utilização de determinados bens que a lei condiciona a aquiescência da Administração, tais como: a pesquisa e a lavra de jazidas, entrega de avisos de vencimentos de tributos municipais. Os conceitos sobre esta divisão dos serviços públicos, transcritos do autor mencionado neste ponto, não são

aceitos pela maioria dos administrativistas; mas é certo, porém, que são suficientes para fornecerem uma pequena noção de como se exteriorizam os serviços públicos. Ao lado desta utilíssima conceituação e classificação dos serviços públicos, encontramos, ainda, uma outra classificação: serviços públicos gerais e especiais. Os SERVIÇOS PÚBLICOS GERAIS: porque atende a todos os habitantes de uma coletividade. Desta maneira, estando o serviço à disposição de todos, não importa onde seja construído, eis que, indiretamente, está atendendo toda uma sociedade e não, apenas, os habitantes de uma região onde se implantou o serviço. Quanto aos SERVIÇOS PÚBLICOS ESPECIAIS, estes, o particular, o indivíduo é quem faz a escolha do tipo de serviço a ser executado pelo Estado. Finalmente, não basta, contudo, sabermos todas as classificações dos serviços públicos, mas relacioná-los entre si. Assim é que os serviços públicos gerais e especiais se enquadram dentro dos serviços públicos próprios do Estado, onde o Estado cobrará o imposto ou a taxa.

Por fim, a relação entre a estrutura jurídica-político do Estado e a sua atividade financeira:

ESTADO = Absoluto ou de Direito.

ABSOLUTO também chamado monocrático realizava-se através dos imperadores, reis franceses (Luiz XIV que entendia: "O Estado sou eu").

DIREITO, democrático, consagra-se pela tripartição dos poderes. O poder do Estado emana do povo (quem tem a titularidade). Surge, assim, na França em face ao Estado absolutista a teoria de Montesquieu. Os governantes são transitórios. É feita a escolha dos governantes (república). A existência dos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Chama-se Estado de Direito, porque todos (sem nenhuma exceção) ficam subordinados a uma só ordem (ordenamento) jurídica.

PRINCÍPIOS = Absolutos de Justiça e os Relativos da Economia Política.

OS ABSOLUTOS de justiça são aqueles garantidos por uma constituição, respeitando os direitos humanos, ou seja, justiça no tratamento (equidade).

OS RELATIVOS da economia política dividem-se: Aqueles do crescimento da riqueza em que o Estado deve aparelhar-se para não causar danos à produtividade. E o dispêndio deve-se nortear por objetivos fundamentais para dar “bons” destinos aos recursos auferidos.

DOUTRINAS = Três são as doutrinas sobre o assunto: A Absolutista. O Liberalismo. O Neo-Liberalismo.

- Na primeira delas a Atividade Financeira do Estado (AFE) era considerada como “uma coisa boa”. Assim afirmavam os doutrinadores do século XVII, pois eles criavam e gastavam os recursos recebidos.
- Quanto a segunda, consideravam o Estado como um mal necessário. Prestigiava-se a livre empresa. A economia era resultado das leis naturais que não deviam ser perturbadas. Doutrina de Adam Smith, séculos XVII a XIX.
- Por fim, a terceira e última, nas horas de crise o Estado deve efetuar despesas para ativar a economia. O Estado respeita intervem onde houver problemas. O Estado protege a parte economicamente mais fraca. O Estado é levado a ampliar suas atividades financeiras.

## COMPOSIÇÃO

O Estado quanto a sua composição, unitário ou federativo, também pode influir na Atividade Financeira do Estado; vejamos: o recolhimento dos tributos é centralizado (absoluto). Federativo o poder político do Estado é repartido (descentralizado) por níveis de governo. A característica é a descentralização administrativa política. A idéia de autonomia administrativo-político está

diretamente ligada a Atividade Financeira. Ao se dar à autonomia política é necessário que se tenha muita fonte de renda própria, para cada Estado. Eis a razão de que o Estado Federativo é mais complicado.

## DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Lei Complementar disporá sobre:

- (1) finanças públicas;
- (2) dívida pública externa e interna incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- (3) concessão de garantias pelas entidades públicas;
- (4) emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- (5) fiscalização das instituições financeiras;
- (6) operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- (7) compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo Banco Central.

É vedado ao Banco Central conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira.

O Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros.

As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central. As disponibilidades dos Estados, como também do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do poder público e das empresas por ela controlada, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

## DOS ORÇAMENTOS

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal de 1988 serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (artigo 48).

A Lei Orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; e o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto: o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculada, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Os orçamentos previstos no § 5º I e II do art 165 compatibilizado com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A Lei Orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Cabe a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o artigo 58.

As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

As emendas ao projeto de Lei do Orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida; e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou sejam relacionadas: com a correção de erros ou omissões; ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere o dispositivo constitucional enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o artigo 165 § 9º.

Aplica-se aos projetos mencionados no texto constitucional, no que não contrariar o disposto em lei, as demais normas relativas ao processo legislativo.

Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de Lei Orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

São vedados: O início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária; A realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; A realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovada pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; A vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo artigo 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165 § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo. Emenda Constitucional nº 3 de 17-3-1993 deu nova redação ao inciso IV.

A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; a concessão ou utilização de créditos ilimitados; a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no artigo 165 § 5º; a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no artigo 62.

É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os artigos 155 e 156, e dos recursos de que tratam os artigos 157, 158, e 159 I “a” e “b” e II para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

Emenda Constitucional nº 3 de 17-3-1993 acrescentou o § 4º no artigo 167.

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidas os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia vinte de cada mês, na forma da Lei Complementar a que se refere o artigo 165 § 9º.

A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas: se houver prévia dotação orçamentária

suficiente para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O vigente texto constitucional institucionalizou um conjunto de leis denominadas de: Lei do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento anual, todas de iniciativa do Poder Executivo, evidentemente pela sua função administrativa, com participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

A grande inovação, além de outras de menor proporção, está no § 9º do artigo 165, em que a matéria que era disciplinada por lei ordinária passou a ser disciplinada por lei complementar.

### ORÇAMENTO PÚBLICO (ARTIGO 165 INCISO III)

É o ato pelo qual se prevê a arrecadação de receita e se autoriza a aplicação desse produto em despesas, discriminadas, durante certo período.

Orçamento Público é o plano de conjunto das necessidades monetárias do Estado para um período determinado, discutido e aprovado com publicidade pelos órgãos de representação popular.

Ou ainda, é um ato contendo a aprovação prévia das receitas e das despesas, para evitar a ocorrência do “déficit” público.

Podemos, definir, por fim, como o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê, e autoriza ao Poder Executivo, por certo período, e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas por lei.

Como Ciclo Orçamentário, a doutrina nos impõe:

1º CICLO = Proposta do Poder Executivo, sob a supervisão do Presidente da República e assistência dos órgãos técnicos;

2º CICLO = Discussão e Aprovação, da proposta do Poder Executivo, pelo Congresso Nacional;

3º CICLO = Sanção do Presidente da República, ato exclusivo - execução por ele e ministros;

4º CICLO = Controle da Execução (do orçamento e parecer final), sobre as contas por parte do Tribunal de Contas;

5º CICLO = Julgamento das Contas, pelo Congresso Nacional, que têm competência para recusá-las, e submeter o Presidente da República e seus Ministros, se for o caso, ao processo de Impeachment.

A doutrina nos impõe, também, princípios orçamentários; a saber:

1º Princípio = ANUALIDADE OU PERIODICIDADE ⊢ O orçamento público para estabelecimento constitucional, será sempre anual (LC nº 4.320);

2º Princípio = UNIDADE OU UNICIDADE ⊢ Estabelece que cada esfera do Governo (União, Estados-membros e Municípios), terá um orçamento no qual estará incluído toda a receita e todas as despesas;

3º Princípio = UNIVERSALIDADE ⊢ O orçamento público deverá conter obrigatoriamente todas as verbas de receita e da despesa do período;

4º Princípio = EXCLUSIVIDADE ⊢ Impõe que a lei orçamentária (Poder Executivo) cuide somente da previsão da receita e da fixação das despesas;

5º Princípio = ESPECIALIZAÇÃO ⊢ Diz respeito às despesas públicas, pois a lei orçamentária deve discriminar qual a destinação das despesas;

6º Princípio = NÃO AFETAÇÃO DA RECEITA ⊢ Veda qualquer antecipação ou vinculação;

7º Princípio = EQUILÍBRIO ⊢ Decorre da própria natureza lógica da coisa. É o objetivo mais desejável na finança pública, no sentido de manter entre a receita e a despesa um equilíbrio evitando o “déficit” ou o “superávit” público.

Por fim, é de ser observado, que os orçamentos documentam a vida financeira de um país, em um determinado período, porque contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos ou para outros fins, projetados pelo governo; vejamos:

JURÍDICO = A natureza do ato orçamentário à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país.

POLÍTICO = Pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente, a aparelhagem de serviços públicos.

ECONÔMICO = Através do qual se apreciarão, sobretudo os efeitos recíprocos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de utilizá-las o governo, no intuito deliberado de modificar as tendências da conjuntura ou estrutura.

TÉCNICO = O que envolve o estabelecimento das regras práticas para a realização dos fins indicados nos itens anteriores e para classificação clara, metódica e racional de receita e despesa (os cálculos tão aproximados quanto possível, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário).

RECEITA PÚBLICA (ARTIGO 165 § 8º)

As quantias recebidas pelos cofres (erários) públicos são genericamente designadas como entradas ou ingressos, mas nem todos esses ingressos, porém, constituem receita pública, pois alguns deles não passam de movimentos de fundos, sem qualquer incremento do patrimônio governamental, desde que estão condicionados à restituição posterior ou representam mera recuperação de valores emprestados ou cedidos pelo governo (destituído do caráter de receitas).

Como conceito, dentre muitos, três foram os escolhidos para o nosso trabalho:

Receita pública = São as quantias que ingressam nos cofres públicos com destinação de cobrir despesas públicas (conjunto de gastos efetuados pelo Estado) para o atendimento das necessidades públicas.

Receita pública = É a denominação atribuída ao total dos valores representados em dinheiro, recebidos pelo erário público, provenientes das diversas rendas (ordinárias, extraordinárias e especiais).

Receita pública = É a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo. A receita pública sofre dois tipos de classificação: doutrinária e legal.

Quanto à classificação doutrinária, assim se compõe:

#### QUANTO À NATUREZA:

(a) In Natura = Aquela correspondente ao pagamento de obrigações devida ao Estado com “coisa” que não seja dinheiro. Exemplo: prestação do serviço militar;

(b) Em Serviços = Aquela correspondente ao pagamento de obrigação em dinheiro.

#### QUANTO À APLICAÇÃO:

- (a) Receita Geral = Aquela correspondente a receita que não tem uma destinação previamente descrita. Exemplo: impostos em geral;
- (b) Receita Especial = Aquela correspondente a receita que tem uma destinação previamente descrita. Exemplo: Taxa Médica, Tru.

#### QUANTO AO TEMPO OU DURAÇÃO:

- (a) Ordinária = São aquelas receitas periódicas que vão alimentar os cofres públicos. Exemplo: impostos em geral;
- (b) Extraordinárias = São aquelas receitas imprevistas e esporádicas, ou seja, aquelas que não ingressam com frequência nos cofres públicos. Exemplo: imposto de calamidade;

#### QUANTO A FONTE:

- (a) Originárias = Tem origem no seu próprio patrimônio. O Estado pode auferir recursos do seu próprio patrimônio;
- (b) Derivadas = Tem origem no patrimônio dos contribuintes;
- (c) Mistas = Tem origem nas empresas públicas.

Quanto à classificação legal, assim se compõe:

1ª Receita Originária = São aquelas que provêm da exploração econômica das propriedades do Estado, e realizada com a finalidade lucrativa. São aquelas que provêm do domínio privado do Estado - as patrimoniais, as industriais e as comerciais;

2ª Espécies = Duas são as espécies: de domínio público e de domínio privado. As de domínio público = São aquelas que se encontram no Estado a título de soberania. É a capacidade de imposição para mantê-los permanente. Exemplos: quartéis, escolas, hospitais. Pode-se dizer também, que são bens dominicais – os que constituem patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios, por direito pessoal ou real de cada entidade –. Compreende os bens do Estado que destinados ou reservados aos serviços públicos são infrutíferos – não produz renda –; inalienáveis – não podem ser vendidos –; imprescritíveis – não prescrevem –; e não suscetíveis de propriedade exclusiva ou privada. As de domínio privado = São aquelas ou aqueles que se encontram no Estado a título de propriedade frutífera, pois produzem frutos (renda) - privado ou fiscal do Estado que provém os bens que pertence à sua receita originária, satisfazem as necessidades públicas, transformando-se em dinheiro -. Enfim, pertencem ao Estado, e o Estado os possui a título econômico privado;

3ª Domínio Nacional = É a reunião de todos os bens que se encontram em poder do Estado, a título de soberania ou propriedade;

4ª Divisão da Receita Originária:

**(a)** Patrimoniais = Alienação de bens imóveis; aluguéis de bens imóveis; atividades agropecuárias; e exploração. As de capital nacional; as de próprios nacionais; os terrenos de marinha (banhados pelo mar ou rios); taxa de ocupação desses terrenos; os laudêmios (é a paga devida pela transferência do domínio); o arrendamento do terreno, as terras devolutas;

**(b)** Industriais = Provém da empresa pública, que tem por fim tutelar certos interesses públicos, o que permite diminuir, ou regular os preços com vistas ao interesse público;

**(c)** Comerciais = Com a intervenção do Estado no comércio. Exemplo: Banco do Brasil.

Cabe observar finalmente que quando o Estado tutela um interesse, ele tutela um interesse comum.

### DESPESA PÚBLICA (ARTIGO 165 § 8º)

É o conjunto dos dispêndios do Estado ou de outra pessoa de Direito Público, para o funcionamento dos serviços públicos (a despesa pública é parte do orçamento, onde se encontram classificadas todas as autorizações para os gastos custeio dos diferentes setores da administração).

É a aplicação de certa quantia em dinheiro por parte da autoridade ou do agente público competente, por autorização legislativa, para execução de fim à cargo do governo.

Assim, toda despesa pública pressupõe como elemento essencial, emprego de dinheiro para objetivos públicos (não envolvendo dinheiro para a realização do objetivo público, não há despesa pública).

A despesa pública é uma das fases do fenômeno financeiro do Estado; o conjunto de gastos efetuados para o atendimento de necessidades públicas; é a aplicação de qualquer parcela da receita pública, com o fim de administração e, realizada por funcionário (agente) público.

Para Veiga Filho, a despesa pública é o “uso efetivo que o Estado faz de seus bens e recursos, para ocorrer às necessidades morais e materiais da vida civil e política”.

Por derradeiro, afirma o professor Tangorra, que a despesa pública “é a consignação feita da receita pública para o fim de conseguir um objetivo qualquer da administração”.

São Aspectos políticos e jurídicos das despesas públicas:

ASPECTO POLÍTICO = Necessidades humanas de carácter coletivo devam ser satisfeitas pelo processo dos serviços públicos;

ASPECTO JURÍDICO = **(a)** Legalidade da despesa pública (Constituição Federal); **(b)** As despesas, quaisquer que sejam, devem ser previamente autorizadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo (orçamento público ou créditos adicionais); **(c)** Em princípio, nenhuma autoridade, sem exceção (entende-se também o Presidente da República), pode ordenar ou efetuar despesas sem a autorização do Poder Legislativo (ou acima dos limites ou desviar para fins diversos); **(d)** Crime de responsabilidade (para quem contrariar a regra = artigo 85 da Constituição Federal e artigo 315 do Código Penal).

São requisitos da despesa pública:

1º Requisito = UTILIDADE = Atender a uma necessidade pública (deve ser o mais geral possível); vale dizer, que atenda o maior número possível de pessoas (contribuintes).

2º Requisito = POSSIBILIDADE (contributiva do povo) = As Despesas Públicas devem ser compatíveis com as possibilidades contributivas do contribuinte;

3º Requisito = DISCUSSÃO PÚBLICA = Toda despesa deve ser precedida de discussão. O Poder Executivo presta ao Poder Legislativo, anualmente, as contas de sua gestão;

4º Requisito = OPORTUNIDADE = A Despesa Pública deve ser aplicada no momento certo, oportuno;

5º Requisito = LEGALIDADE = Forma de aplicação da Despesa Pública autorizada pelo poder competente (Constituição Federal).

A despesa pública assim se classifica:

#### QUANTO À ESPÉCIE:

- (a)** In natura = Coisas que não seja dinheiro;
- (b)** Em dinheiro = Coisas em dinheiro.

#### QUANTO AO TEMPO OU DURAÇÃO:

- (a)** Ordinárias = Despesas periódicas, freqüentes; aquelas previstas no orçamento público. Exemplo: pagamento de funcionários;
  
- (b)** Extraordinárias = Despesas imprevistas, eventuais; aquelas não previstas no orçamento público. Exemplo: compra de vacina contra um surto de doenças. Observação: Alguns autores acrescentam a Despesa Especial, aquela que não sendo prevista no orçamento público, o governo é forçado a fazê-la, no sentido de liquidar dívidas provindas de várias naturezas. Exemplo: pagamentos de sentenças judiciais.

#### QUANTO AO LUGAR:

- (a)** Interna = Despesas realizadas no país, em dinheiro do país;
  
- (b)** Externa = Despesas realizadas fora do país, em moeda forte ou conversível. Exemplo: pagamento de funcionários a serviço externo;

#### QUANTO AO EFEITO ECONÔMICO:

- (a)** Produtiva = Provoca um retorno financeiro. Exemplo: usinas;
  
- (b)** Não produtivas = Aquelas que não têm retorno. Exemplo: merenda escolar.

#### QUANTO INTENSIDADE DA NECESSIDADE DE SER ATENDIDA:

- (a)** Úteis = Despesa normal passível de adiamento;

**(b)** Necessárias = Aquelas que são permanentes e que não podem ser adiadas.

QUANTO AOS FINS:

**(a)** Constitucional = Manutenção dos órgãos estruturais do Estado;

**(b)** Administração financeira = Arrecadação; domínio do Estado (bens públicos); Dívida Pública; Caixa; e Contabilidade Pública;

**(c)** Informação = Subvenção, auxílio pecuniário concedido pelos poderes públicos;

**(d)** Dotação = Conjunto de rendas designadas em orçamento para fazer face à determinados serviços públicos.

### CRÉDITO PÚBLICO (ARTIGO 165 § 8º)

Para o professor Geraldo Ataliba (in Hipótese de Incidência Tributária) Crédito Público “é a faculdade reconhecida a todas as pessoas (desde que tenham capacidade jurídica para obrigar-se) de tomar dinheiro emprestado, é comumente exercitada pelo Poder Público”.

Significa dizer, que o Crédito Público é uma das maneiras que o Estado possui para obter entrada de dinheiro, ou melhor, dizendo, fazer receita pública.

Para alguns autores, três são os aspectos do Crédito Público: Aspectos Jurídicos; Aspectos Econômicos; e Aspectos Políticos. Para outros, somente dois: Aspectos Jurídicos e Aspectos Econômicos.

Ficamos com estes.

QUANTO AO ASPECTO JURÍDICO = A dívida pública depende de autorização do Congresso Nacional quando tratada na esfera federal, consoante se vê do vigente texto constitucional, artigos: 48 “cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: inciso II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”; 52 “compete privativamente ao Senado Federal: inciso VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e 151 inciso II, 163 incisos II e IV, e 234. De outro lado, o crime de responsabilidade em face do Presidente da República (dos prefeitos e governadores, quando praticados nas esferas estaduais e municipais) e a Execução contra a Fazenda Pública, conforme matéria processual civil.

QUANTO AO ASPECTO ECONÔMICO = Todo o empréstimo em longo prazo tem, em si, uma verdade: “favorece uma geração em detrimento a outra; isto porque será a geração tomadora de empréstimo a que se beneficiará do mesmo, ficando outra com a obrigação de pagá-lo”. “a preferência na captação desses empréstimos, portanto, deverá recair naqueles investimentos efetuados pelo Estado que proporcione uma vantagem duradoura ou auto-amortizável” (assim ensina o professor Luiz Celso de Barros). A situação econômica de um Estado terá influência decisiva no modo de obter o financiamento, pela tributação ou empréstimo. É indispensável que o Estado ofereça credibilidade ao investidor para a formação do financiamento por empréstimos, já que o Estado não utiliza sua soberania.

Esta credibilidade, por outro lado, decorre não só do desenvolvimento econômico da sociedade como, também, no regime de governo, que inspiram a confiança dos investidores na formação do empréstimo.

Para a captação de suas receitas (natureza jurídica), quando o Estado utiliza sua potestade indireta, estaremos frente ao Empréstimo Compulsório, espécie do gênero tributo; porém quando o Estado deixa de utilizar sua

soberania, passando a arrecadá-lo com o emprego da livre manifestação de vontade das pessoas, denominadas de investidores, a título de Crédito Público, a sua natureza passa a ser contratual.

Para obtenção destas receitas o Estado não utiliza coercitividade, emprega isto sim, da forma contratual, que permite o Estado auferir uma receita voluntária (professor Luiz Celso de Barros). “O empréstimo é sempre necessariamente de natureza contratual. Não há empréstimo não contratual. Por isso, o chamado empréstimo compulsório não é empréstimo, mas um tributo como outro qualquer” (prof. Geraldo Ataliba).

O Governo (empréstimo como processo financeiro) usa da faculdade de tomar dinheiro por empréstimo (quer recorrendo aos meios de que se socorre para esse fim o particular, quer por outros métodos específicos e compatíveis, somente com o exercício dos poderes estatais, ou com certas peculiaridades da Fazenda Pública).

Os empréstimos são simples entrada de caixa, ou ingressos porque não criam novos valores positivos para o patrimônio público (não se incluem, pois, os empréstimos entre as receitas são considerados receitas impróprias).

O Crédito Público (processo financeiro) consiste numa série de métodos pelos quais o Estado obtém dinheiro, sob obrigação jurídica de pagar juros (quanto ao prazo, geralmente é livre, porém os juros são devidos, e devem ser pagos pontualmente).

Os empréstimos celebram-se por atos jurídicos da competência de agentes do Poder Executivo (assinam os contratos e emitem os respectivos títulos). Porém, somente o Poder Legislativo, está investido da competência constitucional para autorizar o Poder Executivo a praticar esses atos.