

PODER, LEGITIMIDADE E ORÇAMENTO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO

SILVIO MARQUES GARCIA¹

RESUMO:

Este artigo investiga como se constitui a dinâmica de poder entre o Estado, a sociedade e os indivíduos, sob o enfoque da gestão e do controle dos orçamentos no direito brasileiro. O poder tributário constitui ferramenta necessária para captar recursos para o cumprimento das tarefas do Estado. Diferentes teorias procuraram demonstrar como se legitima o exercício desse poder, que, durante sua execução, desperta conflitos e disputas pela destinação das receitas públicas, manifestadas no processo de elaboração e cumprimento das leis orçamentárias. O problema a ser enfrentado, dessa forma, passa pela análise das relações de poder, legitimidade e dominação no âmbito do Estado e como se desenvolvem tais temas com referência ao poder de instituir tributos e à utilização de meios mais democráticos de gestão desses recursos. Partindo da ideia de que o poder de tributar é uma prerrogativa fundamental para a realização dos objetivos do Estado moderno, mostra-se relevante, por meio de análise bibliográfica orientada pelo método dedutivo, analisar as diversas correntes teóricas sobre a sua constituição, como se dão as relações de dominação e também os instrumentos de legitimação de tal poder, dentre eles o orçamento participativo e o controle social do orçamento. A hipótese é a de que em uma sociedade complexa e plural, é necessário utilizar formas democráticas de legitimação do uso do poder, especialmente os poderes de tributar e de gerir os recursos essenciais para a manutenção dos serviços públicos. Conclui-se que é necessário, de um lado, fundamentar o exercício do poder de tributar e, de outro, legitimar a gestão do orçamento. Nesse sentido, a análise da democracia ateniense pode contribuir para a identificação de possibilidades contemporâneas de participação social.

PALAVRAS-CHAVE: Poder de tributar. Legitimidade. Democracia. Orçamento. Controle.

INTRODUÇÃO

O poder de tributar está relacionado à origem do próprio Estado, uma vez que a gestão e o financiamento das despesas a seu cargo exigem recursos cuja fonte principal são os tributos. Para financiar e gerir uma sociedade, é necessário criar tributos destinados a custear as atividades do Estado, desde suas atribuições mínimas, como a salvaguarda das liberdades, até a prestação de serviços relacionados à efetividade do bem-estar social.

A legitimidade do poder de tributar é analisada a partir da relação entre o Estado e o poder e as teorias que dão fundamento à sua origem. Para tanto, faz-se uma incursão nas teorias naturalistas e contratualistas. O poder também é analisado como forma de dominação, com base nas concepções de Thomas Hobbes, Max Weber, Hanna Arendt, Michel Foucault e Cornelius

¹Doutorando em Direito (PUC/SP). Mestre em Direito (Unesp). Especialista em Direito Público (EAGU-Unb). Professor de Direito Tributário e Financeiro da Faculdade de Direito de Franca. Procurador Federal. Instituição: Faculdade de Direito de Franca. Brasil. E-mail: professorsilviogarcia@gmail.com

Castoriadis. Haveria outra forma de exercício do poder que não a dominação ou uma de suas formas, como a violência?

A liberdade da ação humana, explicada por pensadores como Spinoza, Nietzsche e Freud, permite analisar as relações entre as paixões e o poder. A necessidade de sobrevivência e de aumentar as possibilidades de felicidade levaram a humanidade à vida em sociedade, buscando no agir coletivo um facilitador. Entretanto, os conflitos e as paixões estão presentes intensamente na vida pública e nas relações de poder, acarretando disputas entre diversos segmentos da sociedade, que exercem pressão sobre o parlamento.

O problema a ser enfrentado, dessa forma, passa pela análise das relações de poder, legitimidade e dominação no âmbito do Estado e como se desenvolvem tais temas em referência ao poder instituir tributos e ainda à busca de meios mais democráticos de gestão desses recursos.

Parte-se, assim, da ideia de que o poder de tributar é uma prerrogativa fundamental para a realização dos objetivos do Estado moderno. Mostra-se relevante, por meio de análise bibliográfica orientada pelo método dedutivo, analisar as diversas correntes teóricas sobre a sua constituição, como se dão as relações de dominação e também os instrumentos de legitimação de tal poder, dentre eles o orçamento participativo e o controle social do orçamento.

A hipótese é a de que em uma sociedade complexa e plural, é necessário utilizar formas democráticas de legitimação do uso do poder, especialmente os poderes de tributar e de gerir os recursos essenciais para a manutenção dos serviços públicos.

É necessário, de um lado, fundamentar o exercício do poder de tributar e, de outro, legitimar a gestão do orçamento. Nessa medida, a análise da democracia ateniense pode contribuir para a identificação de possibilidades contemporâneas de participação social.

Nos dias atuais, caracterizados por crises fiscais e pelo déficit orçamentário crescente, tanto do governo federal, quanto dos estados e municípios, a análise teórica das relações entre o poder, a legitimidade e a dominação pode contribuir para a busca de soluções democráticas para os desafios enfrentados pela tributação e pelo orçamento. Dentre os instrumentos de legitimação do poder, merecem destaque o orçamento participativo e o controle social do orçamento.

Analisa-se os conceitos de Estado, poder e dominação, no intuito de buscar a legitimidade do exercício do poder do qual decorre a instituição de tributos e a gestão dos recursos públicos feita pelos entes da Federação. Por fim, sugere-se maior ênfase em instrumentos de gestão participativa e controle social dos gastos públicos.

1 ESTADO E PODER

A existência do poder se confunde com a do próprio Estado. O poder de tributar é apenas uma das facetas desse poder maior. Por isso, a fim de compreender os contornos e a legitimidade do poder de tributar, cabe analisar a origem e o fundamento do poder do Estado. Bonavides (2010, p. 65-66) anota que a palavra *Estado* já recebeu as mais diversas e insatisfatórias conceituações. A organização política da sociedade teve várias denominações, desde a *polis* dos gregos e a *res publica* ou o *Imperium* dos romanos. É atribuída a Maquiavel, no livro “O príncipe”, a primeira utilização da palavra Estado.

Várias teorias foram construídas para explicar a origem do Estado e a legitimidade de suas ações, destacando-se as que defendem ser a sociedade um fato natural, decorrente da necessidade de cooperação mútua entre os indivíduos, e as que afirmam ter a sociedade origem em um ato de escolha.

Aristóteles, Cícero e São Tomás de Aquino, dentre outros, afirmaram que o homem é um ser gregário, dotado de sociabilidade (DALLARI, 1995, p. 7). Para Aristóteles (1991, p. 184), os seres humanos compartilham tarefas e atividades com o intuito de obterem uma vantagem particular. Dallari (1995, p. 7) menciona a opinião de Ranelletti, para quem o ser humano se beneficia da convivência com outros semelhantes, produzindo experiência e aperfeiçoando seu potencial intelectual, moral e técnico.

Observa Dallari (1995, p. 9) ainda que “... a existência desse impulso associativo natural não elimina a participação da vontade humana. Consciente de que necessita da vida social, o homem deseja e procura favorecê-la ...” A sociedade contemporânea, na qual os indivíduos buscam habitar metrópoles, em que as relações são mais plurais, têm reafirmado essa tendência associativa.

O indivíduo nasce em sociedade e, quando toma consciência da sua existência como integrante de uma coletividade organizada, se dá conta de que não houve um momento de ruptura entre o social e o não social. É *em sociedade* que o ser humano se torna espécie distinta. Não houve uma propensão natural a (ou uma vontade deliberada de) associar-se. A sociedade é, portanto, ínsita à natureza do próprio homem.

Diversos autores, ainda com grande influência no pensamento contemporâneo, defendem a ideia oposta, segundo a qual a sociedade decorre de um acordo de vontades entre os seres humanos. São os chamados contratualistas, dentre os quais se destacam Hobbes, Locke e Rousseau. Essas teorias têm em comum o confronto entre o “estado de natureza” e o “estado de sociedade”, firmado a partir de um pacto celebrado graças à razão humana e à vontade dos indivíduos de criar a sociedade.

No livro “Leviatã”, de 1651, Hobbes (1983. p. 78) afirma que o homem, naturalmente, vive no denominado *estado de natureza*, no qual os seres humanos, movidos pelas paixões e por

impulsos egoístas, haveriam de se aniquilar mutuamente em uma espécie de “guerra de todos contra todos”. Porém, utilizando-se da razão, celebram um contrato para a constituição da sociedade: o contrato social, por força do qual o Estado, espécie de ser artificial, detém e exerce a dominação sobre os indivíduos naturais, com o intuito de preservar-lhes a integridade. Esse pacto permite que o Estado possa utilizar a força para a manutenção da paz entre todos. Aparece na obra de Hobbes o poder soberano, que cria o direito. Tudo que é feito pelo soberano é consentido por cada um do povo. Por isso, a ideia do soberano serviu como justificativa para o absolutismo (DALLARI, 1995, p. 11).

Em razão de sua influência sobre a Revolução Francesa, é digna de nota também a posição de Rousseau (2005, p. 29), o qual afirma, diferentemente de Hobbes, que o soberano não está nas mãos de uma só pessoa, pois soberano é o povo. Os homens nascem livres e iguais. Entretanto, chega-se a um ponto em que o pacto social é necessário, pois os obstáculos para a preservação do estado natural são maiores do que as forças de cada indivíduo. Nesse pacto, as cláusulas são “tacitamente admitidas”. Perde-se a liberdade natural, mas se ganha a social: “... por se dar cada um a todos, não se dá a ninguém, e como não há um associado sobre quem não se adquira o mesmo direito que lhe foi cedido, ganha-se o equivalente de tudo quanto se perde, e maior força para conservar o que se tem.” (ROUSSEAU, 2005, p. 30) Dessa forma, o soberano continua a ser a associação de pessoas, mesmo após a criação do Estado. A vontade das pessoas associadas é a *vontade geral*, diferente da vontade de cada um e também da soma das vontades individuais. A vontade geral é “... captada diretamente da relação indivíduo-Estado, sem nenhuma interposição ou desvirtuamento por parte dos interesses representados nos grupos sociais interpostos.” (BONAVIDES, 2010, p. 64) O pensamento de Rousseau permanece na base de ideias democráticas, como a vontade popular, a liberdade natural e a busca da igualdade (DALLARI, 1995, p. 14).

As teorias contratualistas explicam insuficiente e inadequadamente a associação entre os seres humanos. Primeiramente, porque se trata de uma ficção para fundamentar o poder do Estado e legitimar a dominação. Ademais, se fosse para acreditar em algum tipo de contrato, melhor seria entender o contrato social como um contrato de adesão, no qual o indivíduo faz uma manifestação tácita de sua vontade em aderir à sociedade ao adquirir capacidade jurídica e também em relação ao qual não é possível discutir qualquer de suas cláusulas. O desinteresse em aderir ao contrato acarretaria a expulsão do membro daquela sociedade, mas isso implicaria a necessidade de aderir ao contrato de uma outra (outro país, por exemplo).

Homens e mulheres sempre viveram em sociedade, sempre foram seres plurais e também políticos. Como destaca Dallari (1995, p. 15.), o homem sempre deve ser concebido como um ser social. Aristóteles (1991, p. 184) afirmou que “... todas as formas de comunidade são como partes

da comunidade política.” Entretanto, a mera explicação histórica sobre como se reuniu em clãs, tribos, cidades e países não basta para justificar os contornos do exercício do poder, nem mesmo o poder de tributar. Cada indivíduo, ao se reconhecer como unidade humana autônoma, percebe que está inserido numa sociedade.

A sociedade, conforme aponta Bonavides (2010, p. 63), constitui “... algo interposto entre o indivíduo e o Estado, é a realidade intermediária, mais larga e externa, superior ao Estado, porém inferior ainda ao indivíduo, enquanto medida de valor.”

Para explicar melhor essa relação, é necessário analisar a origem do próprio direito e como isso se dá em sociedade, o que leva à democracia como forma de legitimar o uso da força e a restrição a direitos, dentre eles os direitos à liberdade e à propriedade. Sob esse ângulo, a tributação nada mais é do que uma forma de limitação ao direito de propriedade e, por isso, o princípio mais importante nessa seara é o da legalidade. Somente uma lei para cuja confecção todos os cidadãos tenham concorrido poderá legitimar a limitação da propriedade, retirando parte do patrimônio dos indivíduos sob a forma de tributos.

Nessa esteira, cabe mencionar o questionamento feito por Castoriadis (2011, p. 88) ao se perguntar se “a força cria o direito”. Não há discussão no pensamento humano sobre o direito senão a partir do momento em que sociedade é instituída, vale dizer, quando se está diante de um poder igual entre os sujeitos. Essa igualdade jurídica não se verifica em outros aspectos da vida e, por não terem os indivíduos poder idêntico, o mais forte faz o que pode, o que significa dizer: faz *tudo* aquilo que pode, ainda que o exercício de tal poder ultrapasse as fronteiras da Ética. Esse exercício do poder, seja físico, militar, político, religioso etc., alcança os agentes públicos incumbidos dos atos de gestão da República, daí a necessidade de freios e instrumentos de legitimidade.

O poder não se afirma sem a força, que pode ser política, econômica, religiosa etc. Atualmente, busca-se a persuasão por meio de argumentos, para legitimar o uso da força pelo Estado. Argumentos são uma espécie de “regras de etiqueta” que fazem do comer (um ato naturalmente violento) uma forma socialmente adequada de compartilhar a alimentação.

O poder se impõe pela força e isso fica bem claro na passagem descrita por Tucídides (2001, p. 347-353) no capítulo V da sua “História da guerra do Peloponeso”, que retrata o diálogo entre mélios e atenienses. Essa passagem da História é retomada por Castoriadis (2011, *passim*), para demonstrar como se dão as relações entre poder, força e dominação. Esclarece ainda Castoriadis (2002, p. 184) que “... toda sociedade institui, e não pode viver sem instituir, um poder explícito ...” ou seja, “... ela constitui instâncias que podem emitir injunções sancionáveis explícita e efetivamente.”

Como anota Castoriadis, o poder aparece na história como um gás e tende a ocupar todo o volume disponível. Por isso, afirma ele (2011, p. 197), Madison admitiu que “somente uma força pode deter outra”, daí a necessidade de divisão do poder na Constituição. Dessa forma, para Castoriadis, o estudo da guerra do Peloponeso ajuda a solucionar a dificuldade de compreensão do poder.

Os atenienses dominaram de 478/477 a. C. até 412/411 a. C.; por cerca de 60 anos ele mantiveram o poder pela força. Com a morte de Cléon, em 421 a. C., o general Nícias, que procurava resolver a guerra pela via da diplomacia, ficou responsável por fazer a paz com os Espartanos (conhecida como a *Paz de Nícias*), pactuada para durar cinquenta anos. Porém, a paz consistiu numa espécie de “paz de fachada” ou “guerra fria” e foi quebrada em 414 a. C.

Os mélios eram povos dórios, colonos dos lacedemônios (a Lacedemônia ou Lacônia tinha por capital Esparta), mas pretendiam permanecer neutros durante o conflito. Viviam na ilha de Milos, antigamente chamada Melos. Já os atenienses, que dominavam todo o Mar Egeu, decidiram desembarcar em Melos por volta de 416 a. C. com uma expedição com 30 navios e cerca de 3000 homens. Após descrever o desembarque das tropas, Tucídides (2001, p. 85-111) introduz o célebre diálogo entre os mélios e os atenienses. Os atenienses exigiam a submissão dos mélios, mas, como estes se recusaram, sitiaram Milos e sugeriram um *diálogo*.

O diálogo, de certa forma, antecipa os argumentos de Trasímaco, no Livro I da “República”, de Platão, sobre a justiça como o interesse do mais forte. Os atenienses fizeram uma proposta de rendição, mas os mélios observaram que não poderiam escolher entre morrer ou se tornarem escravos.

O que interessa no diálogo é a franqueza com que os atenienses se dirigiram aos rivais: “... não usaremos frases bonitas, dizendo que exercemos o direito de dominar porque derrotamos os persas, ou que estamos vindo contra vós porque fomos ofendidos” (TUCÍDIDES, 2001, p. 80). Propuseram assim um discurso franco, sem maquilar a realidade como ela é, o que faz lembrar Maquiavel. Também se aproxima da fala de Cléon, no caso do cerco a Mitilene (Lesbos), ao afirmar que “... onde não há igualdade, o direito ou a justiça não fazem sentido; o direito não existe senão entre os iguais.” (CASTORIADIS, 2011, p. 192)

Enfatizaram os atenienses que o exercício do poder depende da força, e a força lhes dá o direito de subjugar os mais fracos. O justo só existe em uma situação de igualdade entre as partes (TUCÍDIDES, 2001, n. 89). No ponto alto do diálogo, os atenienses afirmaram que não criaram essa lei (de que o mais forte domina o mais fraco) nem foram os primeiros a aplicá-la (CASTORIADIS, 2002, p. 197).

Após alguns meses, os atenienses levantaram uma muralha em torno de Milos e mantiveram a cidade sitiada. Nesse meio tempo, os lacedemônios e os coríntios entraram em guerra contra os atenienses. Mais tarde, vieram reforços de Atenas sob o comando de Filócrates e os mélios capitularam. Os atenienses mataram todos os mélios em idade militar e reduziram as crianças e as mulheres à escravidão. Mandaram vir de Atenas 500 colonos.

Para os atenienses, o poder estava ligado ao medo, à glória e ao interesse, entendido como uma vantagem material (não lutar contra o poder superior para não ser destruído, por exemplo). O discurso da justiça, para eles, era completamente impotente diante da realidade da força. Afinal, é da natureza humana dominar o outro quando se pode dominá-lo (CASTORIADIS, 2011, p. 186-187).

Do ponto de vista sociológico, o Estado constitui a institucionalização do uso da violência, como observaram Oppenheimer, Duguit, Trotsky e Max Weber, dentre outros (BONAVIDES, 2010, p. 68-69). Cabe sublinhar a afirmação de Trotsky, lembrada por Bonavides (2010, p. 69), para o qual “Todo Estado se fundamenta na força.”

O poder do Estado é uno e indivisível. (BONAVIDES, 2010, p. 119) e sua titularidade pertence ao povo (CF, art. 1º, parágrafo único), como pontuado por Rousseau (2005, p. 34). A separação do poder diz respeito ao seu exercício, que é feito por órgãos, chegando-se assim às funções executiva, legislativa e judiciária. Tal divisão se destina a instituir um sistema de fiscalização recíproca e a evitar a concentração do poder.

A soberania é a qualidade do poder soberano e diz respeito à independência para a tomada de decisões. Por meio do Estado, a sociedade torna-se organizada politicamente, atribuindo parte do poder de determinação de cada indivíduo para o estabelecimento de um poder soberano do Estado no ordenamento da coletividade.

O Estado moderno, entretanto, não surgiu sozinho. Historicamente, sua origem caminhou juntamente com o reconhecimento e afirmação dos direitos humanos, que foram identificados ao longo da história da humanidade e se consolidaram com o constitucionalismo moderno.

A partir das declarações de direitos que resultaram da Revolução Americana, de 1776, e da Revolução Francesa, de 1789, reconheceu-se que o cidadão possui direitos em face do Estado, ao qual coube o dever não somente de os tutelar, mas principalmente de não praticar atos atentatórios contra a dignidade humana.

O constitucionalismo moderno, movimento político e jurídico que tem como fundamento a submissão do poder do Estado a limites instituídos por constituições escritas que agasalham declarações de direitos, possibilitou a garantia dos direitos individuais necessários ao livre curso do espaço privado e deu origem à afirmação científica do direito constitucional.

A forma constitucional representou a apoteose de um sistema de normas que procurava evidenciar a racionalidade dos direitos naturais. Num primeiro momento, houve a limitação ao poder absoluto e a organização do Estado em uma forma estável. Entretanto, o declínio do liberalismo econômico provocou enorme mudança nas tarefas do Estado e os cidadãos, livres e iguais em direitos, não tinham acesso à dignidade inerente a sua condição de pessoa humana. Ao garantir a liberdade meramente formal, o Estado não efetivou direitos como saúde, seguridade social, educação, saneamento básico, habitação, lazer e outras. Assim, a mudança do papel do Estado e, conseqüentemente, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, trouxe a necessidade da afirmação dos direitos sociais nas constituições.

No Brasil, o Estado Democrático de Direito surge como novo paradigma, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, cujos princípios fundamentais exigem uma constante reinterpretação necessária para que a Constituição se mantenha como o documento constituinte de uma sociedade plural e complexa. Nos dias atuais, a preocupação se volta para o fortalecimento da democracia, de modo a permitir que os cidadãos participem mais ativamente das decisões políticas, a fim de que os poderes do Estado desempenhem seu papel com mais efetividade e legitimidade.

2 DOMINAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO PODER DO ESTADO

O direito público é um conjunto de normas direcionadas para a atuação da Administração Pública. Contudo, a Administração Pública é composta por seres humanos, cujas ações podem ser orientadas de diversas formas: pela razão, por medo e, principalmente, pelas paixões.

O ser humano busca a felicidade e o prazer, encontrando-os na vida em sociedade. Daí o sucesso que o Estado tem obtido como forma de organização social. Em grupos é mais fácil buscar essa felicidade. Entretanto, os componentes e os grupos não ficam isentos das paixões e dos conflitos. Freud (2010, p. 55-57) afirma que as massas humanas são dominadas por suas pulsões e travam uma guerra furtiva contra a civilização; tais pulsões não são apenas sexuais, mas principalmente agressivas e se voltam para a destruição do outro, tanto quanto do próprio sujeito.

A busca conjunta pela felicidade é conflituosa. Nesse sentido, afirma Oliveira (2015b, p. 133): “Cremos que o Estado nasce do conflito entre grupos. O mais forte domina. Vê seu interesse em submeter o outro (grupo) e o faz mediante guerra. Daí justifica seu poder originário. Posteriormente, o poder busca legitimação de outras formas.”

O Estado possui um elemento humano, um espacial e outro político. O humano se refere à população, o espacial é o território, que constitui o espaço geográfico dentro do qual é exercido o

poder, e o político é o elemento que compreende a legitimidade do uso da força, possibilitando a utilização da violência para impor as decisões tomadas em nome do Estado.

A legitimidade, portanto, diz respeito à possibilidade de utilização da força ou, no dizer de Weber (1991, p. 34), o “monopólio da violência” com a anuência da ordem jurídica. A existência do Estado não pode ser destacada do exercício do poder. Bonavides (2010, p. 115) esclarece que

O Estado moderno resume basicamente o processo de despersonalização do poder, a saber, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito.

As relações entre os indivíduos se desdobram em situações conflituosas. Em “Indagação sobre os limites da ação do Estado”, Oliveira (2015b, p. 187-195) expõe a relação entre as paixões e as ações do Estado. O ordenamento jurídico tem o intuito de solucionar os conflitos por meio de regras de conduta, cujo cumprimento pode ser exigido com a utilização da força. Assim, o direito legitimamente se utiliza da força para regular as relações sociais. Rousseau (2005, p. 19) afirmou que a força é um poder físico e que ceder a ela é um ato de necessidade e não de vontade.

O poder do Estado é justificado, como visto acima, a partir da existência da sociedade, que se organiza e dirige as ações dos indivíduos rumo a objetivos comuns. A dominação, nesse sentido, é fruto do consenso ou da aderência natural do indivíduo ao único modelo bem-sucedido de afirmação da vida humana no planeta.

A força, sozinha, não é suficiente para garantir o poder do Estado. Ao analisar o uso da força para criar o direito, Castoriadis (2011, p. 185) faz referência a Hobbes, que afirmou que ninguém é tão forte para resistir à coalizão de todos os demais. Por isso, o Estado faz alianças e utiliza outras formas de dominação, como a econômica, a religiosa, a manipulação ideológica etc. Assim, o poder não pode se fundamentar unicamente sobre a mera coerção. Nesse sentido, Castoriadis (2002, p. 185) esclarece: “Sem um mínimo de adesão, mesmo que seja de uma parte da população, às instituições, a coerção é inoperante.”

No início do século XX, passou-se a considerar a administração como ciência sistêmica e a estudar a estrutura do poder nas organizações sociais. Max Weber, no livro “Economia e Sociedade”, elencou os tipos de dominação e suas formas de legitimação. Para Weber (1991, p. 128), “Dominação, no sentido muito geral de poder, isto é, de possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, pode apresenta-se nas formas mais diversas”. Segundo ele, são três os tipos de dominação: a) a *racional-legal*, que é legitimada pela existência de estrutura formal composta por normas, diretrizes e por uma hierarquia clara e definida; b) a *dominação carismática*, a qual se fundamenta em motivações religiosas, heroicas ou de liderança e

entusiasmo, que inspiram os dominados e legitima a autoridade; e c) a *tradicional*, na qual a autoridade é legitimada pela propriedade de bens, por laços sanguíneos ou patriarcais. Tais tipos de dominação são formas de legitimação do poder em uma organização social.

O tributo pode ser entendido como elemento de junção entre o espaço público e o privado. Nessa perspectiva, é relevante a concepção de Arendt (1992, p. 129), que, assim como Castoriadis, trata da teoria política a partir da *polis* ateniense, analisando o poder, a liberdade e a ação política. Descreve um rompimento com a tradição e a incapacidade do homem de exercer a atividade política. (1992, p. 125)

Arendt entende o espaço público como o lugar que possibilita a interação entre os indivíduos livres. Propõe a autora um modelo de poder comunicativo, uma capacidade humana não só de agir, como de unir-se a outros e atuar em concordância com eles. Arendt vai buscar na Antiguidade grega e romana respostas para problemas políticos de seu tempo. No entanto, a capacidade grega de ação se revela frágil quando se pensa em formas de institucionalização. Para resolver o problema da institucionalização, a autora vai à política romana (1997, p. 40-97).

A ação coletiva que funda o grupo dá início a uma “esfera pública”. A união de pessoas iguais e livres que forma o grupo só pode ocorrer por meio de um encontro público em que o acordo e o consentimento estejam presentes. O ato fundacional do qual participam todos em condição de igualdade representa a legitimidade do poder. Não existe poder legítimo baseado na violência. Todo poder se justifica por si mesmo, pois é fruto da ação coletiva do grupo que o sustenta. Como observa Perissinotto (2004, p. 120), para Arendt a legitimidade de qualquer ação política futura deverá, para ser legítima e ter autoridade, fazer referência a esse momento inicial.

A experiência política romana, para Arendt (1992, p. 162), era caracterizada por três elementos fundamentais, quais sejam, tradição, religião e autoridade. Ao observar essa experiência política, em que a ocorrência da fundação é absolutamente central, Arendt afirma que a autoridade é derivada dessa fundação.

Arendt, assim, fundamenta a legitimidade do poder pela negação da violência, buscando compreender, com base na relação de mando e na obediência, o poder como fundamento do Estado moderno e sinônimo de consentimento e de apoio às instituições.

Para Foucault (1975, p. 27), existe uma relação de poder entre as instituições (órgãos do Estado, escolas, locais de trabalho, mídia) que constitui uma espécie de sistema de poder. A análise de Foucault aponta os mecanismos do poder e como eles se manifestam sobre o indivíduo. Não se trata de uma análise em que o poder parte de uma autoridade centralizada para os dominados. O poder se manifesta em diversas estruturas, constituindo um sistema ou um mecanismo que permeia

a sociedade. A dominação não se dá pela apropriação do poder, mas pelo seu mecanismo de funcionamento, o *dispositivo*, um conjunto de ações para afirmar a estratégia de dominação (FOUCAULT, 1975, p. 29). Nessa concepção, o poder não possui um sentido necessariamente repressivo ou negativo.

A estratégia do poder, na análise de Foucault é a dominação por meio da persuasão e não mediante pactos. São utilizados discursos cheios de embustes, que enganam os dominados, obtendo seu consentimento. Por essa razão, não se diz a verdade na Política (OLIVEIRA, 2015b, p. 234).

Já que não é possível identificar uma vontade deliberada de participar ou não da vida em sociedade, pois o homem só consegue identificar-se, via de regra, em sociedade, só pensa coletivamente, as explanações de Castoriadis sobre a sociedade autônoma esclarecem mais satisfatoriamente a razão de ser desse pensar coletivo em que cada indivíduo deseja potencializar suas possibilidades de felicidade.

Castoriadis (2002, p. 187; e 2011, p. 83-104) procurou definir as noções de autonomia política, sociedade autônoma e instituição autônoma. Investigou o problema da autoinstituição da sociedade a partir da Grécia antiga e de outros pensadores como Rousseau, Aristóteles. Hanna Arendt e Carl Schimdt.

Castoriadis cuidou da possibilidade de uma comunidade de homens criar conscientemente uma instituição que lhes permitissem agir livremente a cada vez. É o que chamou de *autonomia*. Essa autoinstituição como criação é como uma “posição de novas determinações” consciente de si mesma (CASTORIADIS, 2011, p. 311).

Essa instituição não se faz nem por uma revolução nem nasce do nada. O homem é sempre um ser social, mas é um ser social que pode criar. Isso significa que pode criar uma instituição que o torne autônomo, maximize sua verdade (liberdade), mas sobretudo maximize a liberdade da coletividade. A democracia de Péricles descrita por Tucídides é uma instituição desse tipo. Daí o interesse de Castoriadis, que busca o fundamento dessa autoinstituição e os limites da autonomia nesse projeto.

Para Castoriadis, a democracia ateniense é vista como um *germe* para a experiência política atual ou futura e não como um modelo de democracia a ser seguido. Segundo o mencionado autor, Atenas implantou a democracia como uma criação consciente. Isso foi possível em razão da cultura ateniense e da relação entre a cidade e os indivíduos, que buscavam o culto do belo e o culto do saber. Nesse sentido, *germe* significa “indícios de possibilidade” (CASTORIADIS, 2011, p. 180), possibilidade que pode ser reativada, apenas como um ponto de partida, não de chegada. Castoriadis (2011, p. 178-181) vê esse germe como um grande texto filosófico, uma grande música, que sempre pode se mostrar de uma nova forma. Destaca também que é preciso seguir esse germe, mas é

necessário ir além dos gregos e dos modernos, a fim de “... instaurar uma verdadeira democracia dentro das condições contemporâneas ...” (CASTORIADIS, 2002, p. 201).

O questionamento da tradição permite que uma sociedade se interroge sobre o valor do passado. É o mesmo tipo de questão que se fazem a tragédia, a filosofia e a história. Há períodos na história que Castoriadis chama de florações e que a criação humana atinge um nível de excelência, como a Atenas de Péricles (que vai das guerras médicas ao começo da guerra do Peloponeso). Castoriadis descreve a instituição de Atenas como uma criação de uma sociedade autônoma que tem consciência de si mesma. Em “Antígona”, Sófocles também faz um registro dessa consciência que possuíam os contemporâneos de Péricles, no sentido de serem criadores do próprio modo de vida.

Os atenienses tinham crença somente no poder sobre os outros, não em argumentos de direito. Castoriadis (2011, p. 198) nota que o mundo moderado é o terreno da hipocrisia. Segundo ele, nem mesmo Hitler ousava dizer coisa parecida à franqueza dos atenienses.

Maquiavel voltou sua atenção para a realidade, analisando a política como ela é. O autor florentino fez um manual prático da política e não um livro teórico, fazendo uma ruptura (OLIVEIRA, 2015b, p. 40). A afirmação do poder se dá pelo uso da força e pelo medo da sanção.

O direito é permeado pelos conflitos, que podem ser notados nos seus vários ramos. Oliveira (2015b, p. 9) lembra a célebre frase de Heráclito: “O combate é de todas as coisas pai.” Em relação ao direito tributário, existem diversas pressões, seja para aumentar ou reduzir a carga tributária, seja pela obtenção de isenções, por exemplo. Já o direito financeiro é palco de embates ainda maiores. É no orçamento que os interesses mais variados expõem suas forças. Entretanto, quando as pressões no orçamento extrapolam a lei e a moralidade, deixam de ter fundamento no poder, mas em outras formas de dominação, como a força econômica e o interesse particular ou oligárquico.

O agir humano é orientado pelas paixões, que podem ser de diversas ordens. Autores como Spinoza, Freud e Nietzsche salientam a interação entre o corpo e a mente humana. O ser humano vive em constante tensão com seus semelhantes e com o meio. Age segundo seus instintos. Spinoza (2008, p. 51) em seu “Tratado teológico-político”, afirma que Deus ou a natureza produzem-se a si mesmos e ao fazerem isso produzem o todo. Os homens, por serem uma modificação da natureza, mantêm seus impulsos e afetos. O homem age segundo o desejo de autoconservação (*conatus*) é levado ao convívio coletivo para maximizar recursos. Portanto, a realização do ser humano e a busca da felicidade são feitas coletivamente. O Estado tem a finalidade de “... libertar o indivíduo do medo a fim de que ele viva, tanto quanto possível, em segurança, isto é, a fim de que mantenha da melhor maneira, sem prejuízo para si ou para os outros, o seu direito natural a existir e a agir (SPINOZA, 2008, p. 302).

De acordo com Spinoza, as paixões não são boas nem más, são naturais. O impulso significa agir conforme a natureza, a verdadeira liberdade. O ser humano é livre somente quando é conduzido pela razão. O livre arbítrio, na verdade, não é tão livre como se pensa. É a natureza, por meio das paixões, que conduz o ser humano. A cultura humana, em seus vários aspectos, dentre eles o direito e assim como o direito também a arte, são orientados pelas paixões. Governar, como ação humana, deve ser entendido como uma arte e assim como a arte, a tarefa de governar está permeada pelas disputas entre as paixões humanas.

Nietzsche está de acordo com Spinoza em relação à busca da felicidade. O que Spinoza chamou de *conatus*, em Freud é a *libido* e, para Nietzsche é a *vontade de potência* (OLIVEIRA, 2015b, p. 192). O homem busca desenvolver as possibilidades ditadas pela libido, isto é, pela vontade de potência, de dominação. A virtude não é um bem, mas sim uma força potente que dá autonomia para a existência. O indivíduo é livre porque movido por essa força. Para Nietzsche, tudo o que existe é vontade de potência, de vida, de dominação. Nisso reside verdadeira liberdade da razão. A natureza é ilimitada e o homem livre dá vazão à sua natureza.

Enquanto o pensamento de Spinoza está focado em uma espécie de determinismo, já que o homem age conforme as leis da natureza, para Nietzsche, o foco é sobre a potência do agir humano.

A lei existe para limitar as pulsões humanas, mas também o direito é produzido a partir de embates e paixões. Dessa forma, a adequação dos procedimentos às normas jurídicas tem o intuito de legitimar as decisões tomadas sob a influência das paixões.

3 TRIBUTAÇÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 Tributação, liberdade e legalidade no Estado Fiscal

A relação entre a tributação e a liberdade foi estudada por Torres, segundo o qual tributo e liberdade “caminham juntos no decurso da evolução do Estado Financeiro”. Para o mencionado autor (1991, p. 2-3), “o tributo nasce no espaço aberto pela *autolimitação da liberdade*, constitui o *preço da liberdade*, pois é o instrumento que distancia o homem do Estado, e pode implicar na *opressão da liberdade*, se não contiver a *legalidade*.”

Torres identifica fases dessa relação entre tributação e liberdade: o Estado Patrimonial, o Estado de Polícia e o Estado Fiscal.

No patrimonialismo, caracterizado pela indistinção entre o público e o privado, o rei, a igreja e o senhorio obtêm recursos pela exploração de suas propriedades. O tributo é apropriado de forma privada, quando insuficientes os bens do monarca, em casos de necessidade, mantendo assim uma natureza contraprestacional (TORRES, 1991, p. 27-28). Prevalece a liberdade privada e o tributo é

preço da liberdade ao substituir deveres como o serviço militar obrigatório: “o tributo é o preço da liberdade, eis que o indivíduo se distancia do Estado na medida em que a prestação fiscal substitui os deveres pessoais e alivia as proibições jurídicas.” (TORRES, 1991, p. 37)

O Estado vive dos seus próprios recursos, enquanto agente econômico. Já no Estado Fiscal, a receita pública é derivada do patrimônio dos particulares. Daí por que o tributo ser caracterizado como receita derivada.

O Estado de Polícia surge entre o Patrimonial e o Fiscal. O monarca, nesse modelo, não possui qualquer tipo de limitação jurídica, política ou mesmo religiosa. Conforme salienta Torres (1991, p. 62), porém, a liberdade “não se esgota na pessoa do *príncipe*, senão que se apresenta também como liberdade do povo ou da burguesia ascendente. É, sobretudo, *liberdade no Estado*.”

Na fase do absolutismo esclarecido do Estado de Polícia, acrescenta Torres (1991, p. 83), “o tributo é fiador da conquista da riqueza e da felicidade, da liberdade de trabalho e do incentivo ao lucro no comércio e no câmbio.” O imposto, dessa forma, se torna *preço da liberdade* e antecipa conquistas que serão solidificadas no Estado de Direito.

O Estado de Polícia foi sucedido pelo chamado Estado Fiscal, vertente financeira do Estado de Direito caracterizada pela estrutura econômica capitalista e pelo liberalismo político e financeiro (TORRES, 2005, p. 8). Os recursos que sustentam a economia do Estado são derivados do patrimônio dos particulares. A receita pública é composta principalmente pelos empréstimos e pelos tributos que são cobrados das pessoas que praticam fatos nos quais é possível entrever manifestações de riqueza.

Foi no Estado Fiscal que o tributo deixou de ser transitório e ligado a necessidades conjunturais e passou a ser cobrado de forma permanente com base na capacidade contributiva do cidadão. (TORRES, 1991, p. 98)

O poder do Estado, inclusive o de tributar, passou a ser limitado pelo constitucionalismo e pelas declarações de direitos. Com a limitação do Estado pelo Direito, a liberdade significa que o próprio povo é que institui a tributação por meio dos seus representantes (TORRES, 1991, p. 114). Para Torres (1991, p. 121), “a diferença essencial entre o Estado Patrimonial, nele incluído o de Polícia e o Estado Fiscal reside na transformação do imposto em *coisa pública*.”

Apesar de limitar o Estado ao Direito e garantir a liberdade individual, o modelo liberal não conseguiu que os cidadãos tivessem as condições necessárias para o desenvolvimento econômico e busca da felicidade.

Na fase Liberal, o Estado tinha o dever de não interferir na esfera de liberdade de atuação dos indivíduos, mas com o reconhecimento de novos direitos, a chamada *segunda geração* de direitos fundamentais, passou-se a exigir do Estado a realização de *prestações positivas* e não

apenas um comportamento abstencionista. O ente público tornou-se responsável por oferecer condições mínimas para a vida humana com dignidade, garantindo direitos como a saúde, o trabalho, a previdência social e outros que compõem os chamados *direitos sociais*.

Esse período foi marcado pelo aumento expressivo das funções do Estado. O Estado Social Fiscal é a projeção financeira do Estado Social de Direito ou *Welfare State*, que tinha o papel de promover a economia e o bem estar social dos cidadãos, implementando políticas públicas e impondo uma tributação com finalidades distributivas.

Enquanto no Estado Liberal a atividade financeira do Estado era reduzida e o tributo possuía função fiscal, com o intervencionismo que caracterizou o *Welfare State*, o tributo passou a ser frequentemente utilizado com finalidade extrafiscal.

Na fase atual, conhecida como Estado Democrático e Social de Direito (TORRES, 2005, p. 9), busca-se uma maior participação da sociedade civil no planejamento e na fiscalização das obrigações a cargo do Estado.

A sociedade assume um papel relevante na escolha das políticas públicas e também atua de forma organizada, independentemente do Governo, não obstante poder receber verbas públicas para realizar seus objetivos. A maior participação que se espera da sociedade, entretanto, não significa uma menor atividade financeira do Estado e nem mesmo a redução da carga tributária.

Com o intuito de assegurar os diversos direitos fundamentais e cumprir todos os objetivos da República (CF, art. 3º), o Estado precisa obter recursos financeiros, o que pode ser feito de forma originária ou derivada.

A Constituição Federal (art. 173) impõe a exploração direta de atividade econômica pelo Estado como uma excepcionalidade, apenas quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Dessa forma, o Estado não se nutre primordialmente de receitas originárias, em que o ente estatal explora diretamente setores da economia.

Nas receitas derivadas, o Estado, valendo-se de suas prerrogativas de soberania, edita leis que determinam ao particular a entrega de valores aos cofres públicos, independentemente da vontade deste.

Com o aumento do intervencionismo, a partir do Estado do Bem-Estar Social, a tributação deixa de ter caráter exclusivamente fiscal e, além da finalidade arrecadatória, o tributo passa a ser utilizado como instrumento de intervenção no domínio econômico e na ordem social. Assim, o poder de tributar, atualmente, busca arrecadar receitas derivadas (fiscalidade) e também intervir nos domínios econômico e social (extrafiscalidade).

O Estado, por meio do poder de tributar, impõe restrições aos direitos individuais, daí a necessidade de exercê-lo de acordo com os preceitos constitucionais, especialmente a legalidade a

segurança jurídica. O poder do Estado, dessa forma, é delimitado pelos direitos fundamentais. O princípio da legalidade é a primeira ferramenta de controle do poder estatal, resguardando os cidadãos contra abusos do poder, pois a legalidade também vincula os atos estatais.

A legalidade impõe a lei como pressuposto necessário e indispensável de qualquer atividade fiscal. Nesse sentido, o art. 97 do Código Tributário Nacional dispõe que somente a lei pode estabelecer a instituição ou extinção de tributos, a sua majoração ou redução, bem como a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, a fixação da alíquota e da base de cálculo, a cominação das penalidades em caso de ações ou omissões proibidas, e ainda as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa e redução de penalidades.

A tributação é imposta de forma compulsória aos indivíduos e significa limitação à propriedade e à liberdade. O Estado Fiscal pode ser visto como detentor do poder de tributar, poder que lhe foi delegado diretamente pelo povo, possibilitando a composição das receitas públicas. Não obstante, o exercício da tributação não é absoluto e também ele se sujeita a limitações (CF, arts. 150 e 151).

As limitações ao poder de tributar encontram-se no art. 150 da Constituição Federal e, consoante já decidiu o Supremo Tribunal Federal, traduzem direitos e garantias individuais (ADI 939, Rel. Min. Sydney Sanches, julg. 15.12.1993, Plenário, DJ 18.03.994). Por isso, constituem cláusulas pétreas, não podendo ser restringidas nem mesmo pelo poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, IV).

Quanto à segurança jurídica, é garantida por meio dos princípios da irretroatividade, anterioridade de exercício e anterioridade nonagesimal, evitando-se surpreender os particulares com inovações bruscas da ordem jurídica. Assim, o tributo somente pode ser instituído por meio de lei e será cobrado apenas de forma prospectiva.

Havendo o Estado suprimido a possibilidade do uso da força pelos particulares para a satisfação dos seus interesses, deve o ente público atuar de forma equânime tanto na imposição de exações e ônus aos contribuintes (obrigações principais e acessórias), quanto na distribuição dos recursos obtidos por meio da tributação. O poder de tributar não pode, à maneira como fizeram os atenienses, ser utilizado com demonstração de força desnecessária e desmedida, sob pena de perder sua legitimidade democrática. A pluralidade que caracteriza a sociedade também deve ser considerada, fazendo a carga tributária pesar mais sobre aqueles que possuem maior capacidade contributiva.

3.2 Orçamento público: gestão participativa e controle social

O Direito Financeiro cuida da receita pública, da gestão do orçamento e do controle do gasto público. O orçamento é uma forma de planejamento para coordenar as finanças de caráter público. Pode ser definido, nas palavras de Aliomar Baleeiro (2004, p. 411), 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 ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Oliveira (2015a, p. 584-585) anota que o orçamento é normalmente analisado sob o ângulo financeiro. Entretanto, há um aspecto político relevante, já que “... os três poderes são chamados a se manifestar e participam, ativamente, da elaboração e aprovação das peças orçamentárias.”

O orçamento é um documento dinâmico que permite o acompanhamento dos programas e obras de um governo. A realização das obras, a prestação dos serviços e de modo geral a efetivação de direitos se traduzem em despesas a serem realizadas. Para custear tais despesas, o orçamento indica também as fontes de financiamento, que constituem as receitas públicas, assim entendidos os ingressos definitivos. Cabe esclarecer que, apesar de a doutrina clássica do direito financeiro (BALEIRO, 2004, p. 126) excluir os ingressos ou entradas que possuem correspondência no passivo (os empréstimos públicos), o conceito legal abrange o crédito público (Lei n. 4.320/1964, art. 57), ressalvadas as operações de crédito por antecipação da receita.

A utilização de empréstimos como forma de financiamento das despesas públicas deve ser excepcional. Dentre as diversas receitas públicas, Barreto (2011, p. 175) destaca que as mais expressivas são as tributárias. Tributo, de acordo com o art. 9 da Lei Geral Orçamentária (Lei n. 4.320/1964), constitui receita derivada e compreende as cinco espécies tributárias atualmente previstas em sede constitucional: impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios e contribuições sociais.

O orçamento deve ser gerido com responsabilidade pois é uma extensão do poder de tributar. Apesar de não haver estudos sobre a despesa pública com profundidade semelhante ao tratamento doutrinário que é dado à tributação, Barreto (2011, p. 176) afirma que “[n]ão há como negar a relação que existe entre ingressos e desembolsos, entre receitas e despesas.” Evidencia-se, dessa forma, a importância do orçamento público, no qual se inserem as receitas e as despesas públicas.

Em relação às leis orçamentárias, percebe-se mais nitidamente a separação de funções entre o Executivo, que tem a competência privativa para apresentar projetos de lei sobre matéria tributária e orçamentária (CF, art. 61, § 1º, alínea “b”), e o Legislativo, a quem cabe apreciar, aprovar ou rejeitar a proposta orçamentária (CF, art. 48, inc. II) e fiscalizar o seu fiel cumprimento (CF, art.

48, inc. X; art. 71, incs. V e VI, art. 72 e art. 166, § 1º, inc. II). É na elaboração e fiscalização das leis orçamentárias que a relação de complementaridade entre o Executivo e o Legislativo se torna mais evidente.

O orçamento é, portanto, utilizado como um instrumento de governo, leia-se, um instrumento de exercício do poder. Por ser esse mesmo governo gerido por pessoas humanas, o orçamento não está livre das paixões que caracterizam as lutas pelo poder, pela ocupação dos espaços públicos e privados e pela fruição das vantagens concedidas pelo poder público.

Cabe notar ainda que o radical *trib* está presente na origem tanto das palavras “tributo” e “contribuição” quanto da palavra “distribuir”. Bem se vê a relação dinâmica de imbricação entre o tributo e as políticas de distribuição de bens e direitos pelo Estado. Essa distribuição de bens e direitos diz respeito à justiça distributiva, que para Aristóteles (1991, p. 101) é aquela que se manifesta nas distribuições de honras, dinheiro ou outras coisas entre os cidadãos.

A relação entre o direito tributário e o direito financeiro também fica patente a partir o princípio do equilíbrio orçamentário, que propõe a realização das despesas de acordo com a previsão de receitas. Uma gestão que leve ao déficit público acarretará recessão, desemprego e até mesmo a queda de governos. Em última análise, o que levou ao processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff foi a perda de apoio político que de certa forma ocorreu em razão do declínio da economia nacional.

O equilíbrio financeiro é um princípio que possui sede constitucional como um dos pilares da gestão pública. É possível identificar diversos dispositivos da Constituição Federal que podem ser relacionados ao princípio em comento.

Enquanto a gestão de negócios privados busca o lucro, os entes públicos estão balizados pelo equilíbrio orçamentário, já que os tributos não devem pesar sobre os contribuintes além do estritamente necessário para custear as despesas públicas. Ademais, despesas desnecessárias também não deverão ser programadas. Não por outra razão é que há princípios constitucionais que garantem uma tributação em conformidade com a capacidade econômica do contribuinte e o direito de propriedade, vedando-se a instituição de tributo com efeito de confisco.

Todos os direitos têm um custo e esse custo é elevado, até mesmo em relação aos chamados direitos de liberdade, consoante apontam Holmes e Sustain (1999, p. 15). Para se verificar tal afirmação, basta analisarem-se os gastos com segurança pública.

Conforme o Estado vai aprimorando as políticas públicas de prestação de serviços e efetivação de direitos, maiores as necessidades orçamentárias. Baleeiro (2004, p. 87-88) leciona que, de acordo com Wagner, existe uma tendência crescente de expansão do gasto público. Esse

fenômeno faz com que os orçamentos fiquem maiores a cada ano. Quanto maior o orçamento, maiores as disputas políticas e sociais pelas verbas orçamentárias.

Para evitar tais disputas em alguns setores essenciais, como a saúde e a educação, a Constituição fixou regras de vinculação de parte das receitas. Além dessas regras, há tributos cujo produto da arrecadação é vinculado a determinada aplicação.

Há diferentes significados para a palavra *vinculação* no direito tributário e financeiro. Pode-se dizer da vinculação a respeito da cobrança, do lançamento e da destinação da receita. Em relação aos tributos classificados como causais, a cobrança do tributo é vinculada à atividade estatal específica em relação ao contribuinte, como nas taxas e nas contribuições de melhoria. As taxas são vinculadas a uma contraprestação do Estado, seja pelo exercício regular do poder de polícia, seja pela utilização, efetiva ou potencial, de um serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Em contrapartida, os tributos não causais, notadamente os impostos (CTN, art. 16), não são vinculados a qualquer atividade estatal que possa ser diretamente relacionada ao contribuinte.

As contribuições sociais, por sua vez, guardam semelhança com as taxas porque são causais ou contraprestacionais, mas também se aproximam dos impostos, por se aperfeiçoarem assim que ocorre o fato gerador, independentemente de qualquer manifestação do contribuinte (TORRES, 2005, p. 409).

A atividade administrativa de lançamento do tributo se diz plenamente vinculada (CTN, art. 3º), o que significa dizer que não há discricionariedade, ou seja, o tributo deverá ser lançado sempre que houver determinação legal nesse sentido, sob pena de responsabilidade funcional.

Quanto à destinação da receita arrecadada, também é possível ser analisada sob o aspecto da vinculação. A Constituição (art. 167, inc. IV) vedou a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as regras constitucionais de exceção. A receita das taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios é vinculada à finalidade para a qual foram instituídos. Quanto às contribuições sociais, também possuem receita vinculada a uma aplicação específica.

Quando a lei atribui a uma determinada receita destino diverso daquele para o qual foi criada, está-se diante da desvinculação (BARRETO, 2011, p. 183). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) estipula, em seu art. 8º, parágrafo único, que “[o]s recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.”

Quanto à vinculação das contribuições, Barreto (2011, p. 184) é enfático: “[o] montante cobrado a título de contribuição só pode ser aplicado na finalidade que deu causa à sua instituição.

A causa, na contribuição, afirma a sua finalidade e estipula o destino da arrecadação.” Dessa forma, o mencionado autor defende, no caso das contribuições, que a autorização para instituí-las decorre do cumprimento de uma finalidade específica. Para ele, por isso, a norma orçamentária que rompe essa vinculação transforma o débito tributário em indébito.

O orçamento sofre pressões oriundas de todas as direções. As empresas com maior poder de patrocínio de seus interesses no Congresso Nacional atuam, por meio de *lobbies*, no intuito de obterem benefícios fiscais ou redução da carga tributária direta para o setor de que fazem parte. Daí a opção legislativa, muitas vezes, pelos impostos indiretos, que se diluem no consumo e geram menor reação popular. Tributos diretos e progressivos, de outro lado, “incidem sobre pessoas de maior capacidade contributiva mas ficam sujeitos a *lobby* e a resistência de interessados” (TORRES, 2005, p. 127).

O poder exercido pelos grupos de pressão sobre o Legislativo pode acarretar a edição de medidas cujo impacto será suportado por toda a sociedade, favorecendo determinados grupos. Nesse sentido, destaca Nusdeo (2001, p. 176):

As medidas de política econômica, em grande número de casos, incidem a esmo sobre a comunidade, favorecendo a alguns de seus setores enquanto impõem sacrifícios ou custos a outros, inclusive em decorrência de grupos de interesse ou de pressão, os chamados *lobbies* [...].

Por essa razão, acrescenta Nusdeo (2001, p. 183): “a política econômica deve ser acompanhada e controlada de perto pela sociedade, inclusive com vistas a evitar a sua *captura* por grupos de interesse, inteiramente desvinculados do bem-estar geral.”

Essas pressões de grupos políticos e econômicos exerceram forte influência na própria construção do federalismo fiscal brasileiro na Constituição de 1988:

Os caciques regionais, ademais, tiveram uma posição destacada de liderança no Congresso Nacional ao longo da redemocratização, por vezes a despeito dos partidos, por outras, tornando-se grandes proprietários de parcelas dos condomínios partidários. Por fim, os governadores possuíam instrumentos financeiros e administrativos que os fortaleciam no sistema de poder, como Bancos estaduais e empresas estatais estratégicas. (ABRUCIO, 2008, p. 197)

Pressões contrárias fizeram com que, nos últimos anos, os governos estaduais perdessem a centralidade do federalismo, principalmente com a política tributária da União focada na arrecadação por meio de contribuições, limitando o repasse aos demais entes federados e ainda com a privatização de bancos e empresas estatais.

3.2.2 Desvinculação da receita orçamentária

Um dos exemplos das paixões que cercam o orçamento público diz respeito à disputa pela vinculação e desvinculação de receitas. As vinculações, conceitua Pinto (2008, p. 529),

são garantias instrumentais de consecução de políticas públicas que tanto viabilizam que o Estado cumpra seus deveres constitucionais (explicitamente assim denominados) com educação (art. 205), saúde (art. 196) e seguridade (art. 194, parágrafo único), como também asseguram que os cidadãos – do ponto de vista de suas posições jurídicas subjetivas individuais – possam exercer seus direitos fundamentais.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) tem origem no Fundo Social de Emergência (FSE, criado pela Emenda Constitucional n. 1/1994). Dentre suas finalidades, havia a previsão genérica de aplicação de recursos em “programas de relevante interesse econômico e social”. É curioso notar que na origem da DRU, um dos fundamentos para a criação do FSE foi justamente liberar recursos para gastos com direitos sociais. Entretanto, como destaca Pinto (2008, p. 516), para o financiamento de ações da seguridade social, existe a previsão de criação de contribuições sociais, que têm destinação específica.

Findo o prazo de vigência do FSE, a previsão foi prorrogada pela EC n. 10/1996. Com o nome de Desvinculação das Receitas da União, o modelo foi repetido pelas EC n. 27/2000, 42/2003, 56/2007, 68/2011 e 93/2016.

Todas essas alterações tiveram como característica a redução do volume de recursos cuja aplicação era constitucionalmente afetada a determinadas finalidades, prejudicando, assim, a concretização de diversos direitos estabelecida na Constituição Federal.

Em razão das divergências acerca da desvinculação, seria desejável que sua instituição fosse melhor esclarecida à população, conferindo maior legitimidade democrática a esse mecanismo, pois, ainda que criado mediante emenda constitucional, altera a natureza tributária das contribuições necessárias à efetivação dos direitos sociais. A esse respeito, Scaff (2004, p. 49) entende que

o fato de serem emendas constitucionais não afasta a inconstitucionalidade flagrante decorrente da agressão aos direitos humanos de segunda geração (direitos fundamentais sociais) fruto do afastamento de recursos fiscais constitucionalmente destinados a educação, saúde e seguridade social [...].

Há vários embates em torno desse tema. De um lado, o Governo tem anunciado uma Previdência Social deficitária e a necessidade de reformas que irão restringir o acesso aos benefícios. Noutra frente parlamentar, entretanto, o mesmo Governo afirmou a necessidade de utilização dos recursos da seguridade social para finalidade diversa daquela constitucionalmente prevista. Em suma, todos querem uma fatia do orçamento e o Governo quer das as cartas conforme lhe convier.

Diversas alterações feitas na legislação financeira tendem a tornar o orçamento ou ao menos parcela dele impositivo, a exemplo da Emenda Constitucional n. 86/2015. De outro lado, também existem pressões para desvincular a receita e dar mais liberdade ao Poder Executivo para a disposição dos recursos. De qualquer modo, o certo é que não basta garantir a aplicação de recursos em determinadas áreas, como seguridade social, saúde, educação ou segurança pública. É no planejamento, no estabelecimento de metas, na construção dos programas e na fiscalização das ações que se exige maior participação popular.

A vinculação de receitas é uma forma de diminuir as pressões de diversos grupos sobre o orçamento, cada qual pleiteando fatia maior para si. O aumento dos gastos do governo federal, especialmente com seguridade social, fez com que a arrecadação federal voltasse o foco para as contribuições, como a do Pis/Cofins e a CPMF, atualmente extinta. Esse aumento das despesas vinculadas, dentre elas, os repasses obrigatórios a estados e municípios, as despesas com saúde, educação e previdência social e outros direitos sociais chamou a atenção para a possibilidade de o orçamento adquirir caráter impositivo.

Assim, o tema da vinculação ou desvinculação da receita leva ao questionamento acerca da obrigatoriedade ou não do cumprimento das previsões de receita e das despesas fixadas na lei orçamentária.

3.2.1 Orçamento público: impositivo ou autorizativo?

Prevalece na doutrina e jurisprudência a visão do orçamento como uma peça autorizativa. Contra essa teoria, surgem opiniões que defendem a adoção do orçamento *impositivo*, inspirado em países da *Common Law*, em que o Poder Legislativo possui maior papel nas escolhas e na execução do orçamento público. (BLIACHERIENE, p. 58-59)

De acordo com a observação de Pinto (2008, p. 514), “embora se diga que, no Brasil, os orçamentos são peças simplesmente autorizativas e não vinculantes, na prática, é percentualmente minoritário o caráter discricionário dos orçamentos anuais.” Oliveira (2015a, p. 451) acrescenta que:

A despesa é vinculada em relação ao ensino e também no tocante à saúde. Deve o administrador efetuar o pagamento das despesas legais, tais como os servidores, bem como o serviço da dívida que não pode ser contingenciado. De outro lado, deve efetuar previsão orçamentária do pagamento dos serviços públicos e consumá-lo. Logo, pouco resta ao Poder Público como eleição de despesa, tirante obras e serviços e compras que deva realizar.

O orçamento é a via de acesso à implementação das políticas públicas e efetivação dos direitos. Pode-se afirmar que não existem direitos sem orçamento que os sustente, nem mesmo os

direitos de liberdade, pois para que se possa garantir a segurança externa e interna e direitos como o de propriedade, é necessário que haja um orçamento para a segurança pública e para o funcionamento do Poder Judiciário.

Dentre as características do orçamento, destaca-se sua natureza política. Dessa forma, “o orçamento é colocado como instrumento de apoio à democracia e equilíbrio das classes sociais, servindo de condicionador do produto da receita pública aos fins desejados pela sociedade através da representação legítima parlamentar.” (WACHELESKI; DINIZ, 2015, p. 303)

A administração pública não pode dispor livremente dos recursos previstos no orçamento. Inicialmente, está vinculada à realização dos mandamentos constitucionais, destacando-se a efetivação dos direitos fundamentais, cujo conteúdo mínimo pode ser exigido dos poderes públicos inclusive por meios judiciais. Como afirmam Wacheleski e Diniz (2015, p. 305), “o âmbito de discricionariedade do Estado na elaboração de políticas públicas é restringido pelo próprio texto constitucional”, como acontece, por exemplo, em relação à efetivação do direito à educação e à saúde.

A discricionariedade dos gestores públicos, sob o ponto de vista democrático, exige o cumprimento de determinadas metas. Diante de tais metas, o orçamento-programa surge como um tipo de orçamento que permite estabelecer um planejamento de longo prazo. Por meio dessa técnica, Conti (2010, p. 47-48) explica que “os recursos públicos passam a ter sua visão orçamentária destinada ao cumprimento dos diversos programas de governo, o que vincula os valores à realização dos referidos programas e cumprimento das respectivas metas.”

No orçamento clássico, o destaque era dado aos números. No orçamento-programa, porém, possui maior relevo a tomada de decisões sobre os gastos públicos e as ações, projetos e programas que serão realizados.

A Constituição Federal impõe uma atuação ordenada da administração pública. Exige-se uma ação planejada da qual o orçamento constitui instrumento de execução. Por isso, Dallari (2011, p. 326-327) entende que o orçamento-programa representa a evolução e transformação do orçamento clássico, tornando impositiva a sua execução. Conforme enfatiza Dallari (2011, p. 316),

as dotações orçamentárias não são ocas, não são apenas autorizações para gastar até determinando montante. Na verdade, elas são densas, substanciosas e determinam como e em que despesar o montante autorizado, compreendendo, ainda, a avaliação e controle das ações empreendidas.

A Constituição Federal impõe aos gestores o cumprimento de diversas políticas públicas, cuja ordem de efetivação decorre de um processo democrático de escolha que passa pelo sufrágio (eleitoral). Os governantes e representantes do povo ficam adstritos às manifestações públicas

(divulgadas na campanha eleitoral) e se vinculam ao seu cumprimento, sob pena de perderem a legitimidade e, eventualmente, deixarem de ser reconduzidos ao mandato nas eleições subsequentes.

3.2.3 Mecanismos democráticos de participação no planejamento e fiscalização dos gastos públicos

A par do princípio da legalidade, que enfatiza a elaboração da lei pelos representantes eleitos pelo povo, a possibilidade de participação direta da sociedade na elaboração do orçamento é uma das formas da legitimação do exercício do poder. Destacam-se, nesse sentido, dois instrumentos de participação social: o orçamento participativo e a possibilidade de controle social do orçamento.

Um dos mecanismos recentes de legitimação do orçamento e, portanto, da utilização dos recursos obtidos por meio do poder de tributar, legitimando, dessa forma, o exercício desse poder pelo Estado, é o *orçamento participativo*, procedimento por meio do qual se abre a oportunidade da participação popular direta nas decisões sobre o orçamento público e na aplicação de recursos em obras e serviços.

No orçamento participativo, o poder exercido de forma representativa por uma elite burocrática é repassado diretamente para a sociedade civil, permitindo a ocupação dos espaços públicos e a tomada de decisões nas políticas governamentais por aqueles que são os seus principais destinatários. Além disso, o orçamento participativo estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com os bens públicos e a corresponsabilização entre governo e sociedade na gestão da coisa pública.

O orçamento participativo representou um avanço democrático por trazer uma forma descentralizada e interdependente de administração. Seu objetivo é atender os anseios da população e da própria administração. Tal modalidade de orçamento, portanto, surge como superação de um modelo que coloca em lados opostos a sociedade e o Estado, buscando dar maior legitimidade à gestão dos recursos públicos.

No geral, o método adotado busca a desburocratização do Estado. Essa espécie de orçamento conta com assembleias que acontecem em certos períodos. Negociações diretas são realizadas com o administrador local, geralmente em sub-regiões municipais, bairros ou distritos, tendo como pauta discussões voltadas para as necessidades de cada região. O objetivo é o planejamento das receitas orçamentárias conforme as normas que regem a matéria com o envolvimento dos principais interessados na destinação dos recursos.

Essa modalidade orçamentária tem sido utilizada no âmbito municipal, uma vez que, principalmente em razão da extensão do território brasileiro, sua implantação em âmbito estadual

ou federal é mais difícil. Não obstante, conforme pondera Oliveira (2015a, p. 591), é engano acreditar que a participação popular no orçamento possa ocorrer apenas em âmbito municipal. Na verdade, essa participação deve ser estimulada em relação aos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e da União. Não por outro motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) prevê (art. 1º, § 1º) a gestão fiscal mediante ação planejada e transparente.

O princípio da transparência não tem outra razão de ser senão possibilitar aos cidadãos pormenores relativos à arrecadação das receitas e à efetivação das despesas públicas. Tal princípio “é importantíssimo para o equilíbrio orçamentário e abrange qualquer benefício, ainda que sob a forma de renúncia de receita (ex. restituições de impostos por anulação da receita), de subvenções ou de restituição-incentivo.” (TORRES, 2005, p. 111) Atualmente, com as facilidades advindas das inovações tecnológicas, ampliaram-se as possibilidades de participação popular nos âmbitos estadual e federal.

A participação pode ser consultiva ou vinculativa e ocorre por meio de assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. A Administração Municipal presta contas acerca do exercício passado e apresenta o plano de gestão para o ano seguinte, proporcionando esclarecimentos aos munícipes sobre os critérios legais e a viabilidade financeira e social das demandas discutidas. A população, por sua vez, elenca as prioridades para o município, bem como elege delegados territoriais e indica conselheiros para representá-la nos fóruns e grupos de discussões temáticas.

No Brasil, a participação popular iniciou-se na década de 1970, com movimentos sociais formados no interior do regime militar. Durante o processo de redemocratização, foi assimilada pelo legislador constituinte na Constituição Federal de 1988, reconhecendo-se a importância do exercício da cidadania e da participação popular (SOBOTTKA, 2004, p. 96).

O orçamento participativo da Cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, é um dos pioneiros e também considerado exemplo de projeto de orçamento participativo, comumente citado quando se trata de novos paradigmas da participação popular institucionalizada nas políticas públicas, pois possui projeção nacional e internacional ante a sua longevidade e os importantes resultados obtidos. Atualmente, o orçamento participativo também é praticado em outros municípios de diversos estados e também em países da América Latina e outros como Portugal, Espanha e Canadá.

É digno de nota que a participação popular não se realiza de forma plácida. Como alerta Dallari (2011, p. 321), os conflitos de interesses estão presentes nos mais diversos segmentos da população. Corre-se o risco de minorias mais ativas tomarem o controle do processo de consulta, impondo suas escolhas à coletividade. Por isso, é necessário que o processo de consulta siga

critérios que possam evitar a manipulação. Além disso, a decisão sobre a proposta orçamentária que será levada ao Legislativo deve ficar com o Poder Executivo, que deverá buscar o consenso entre os diversos interesses em conflito, considerando ainda a escassez dos recursos disponíveis.

Cabe mencionar também a previsão de formas específicas de participação popular, que se traduzem em possibilidades de gestão democrática previstas na própria Constituição Federal, como no caso da seguridade social (CF, art. 194, inc. VII), do Sistema Único de Saúde (CF, art. 198, inc. III), da assistência social (CF, art. 204, inc. II) e no ensino público (CF, art. 206, inc. VI), isso sem falar em outros instrumentos como as audiências públicas, o plebiscito e o referendo.

Quanto ao controle da execução do orçamento, há duas espécies formais: o controle interno e o controle externo. O interno é feito no âmbito de cada poder. Já o controle externo do orçamento público é feito por meio de um sistema de freios e contrapesos entre os três poderes, previsto na Constituição Federal. Ganha destaque o controle a cargo do Poder Legislativo, que é feito com auxílio dos Tribunais de Contas (CF, art. 71). O controle social, por sua vez, é complementar e subsidiário dos outros meios de controle (OLIVEIRA, 2015a, p. 593).

Compete ao Tribunal de Contas, dentre outras funções, emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

O controle de constitucionalidade das leis tributárias também é exercido pelo Poder Judiciário e tem como objetivo aferir verificar a adequação das normas à Constituição Federal. Não permanecem de fora desse conceito a possibilidade de controle das leis orçamentárias. A esse respeito, cumpre citar a revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a partir das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 4048 e n. 4049, reconheceu a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias.

O controle social da Administração Pública faz parte do direito de participação democrática e constitui uma “... atividade proativa de quem é cidadão – participativo e ativo para o seu desenvolvimento individual intersubjetivo.” (FRANÇA, 2008, p. 98) O controle, além de ser uma abertura da atividade administrativa à população, garante a atuação administrativa de acordo com as finalidades democráticas.

Na democracia modera, segundo Oliveira (2015a, p. 588), a ideia da separação de poderes e da fiscalização recíproca entre eles é insuficiente para o controle do poder. Há a necessidade de participação popular:

O controle do gasto público efetuado pelos três Poderes e demais entes e empresas sujeitas à disciplina orçamentária não dispensa a participação social. As estruturas burocráticas são insuficientes para efetuar um adequado e correto controle do gasto público. Da mesma forma se pode dizer da arrecadação da receita.

Os cidadãos têm à sua disposição instrumentos de controle social como a denúncia e a ação popular. Dispõe o art. 74, § 2º, que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para apresentar denúncia acerca de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No controle interno, também está prevista a participação social. A Lei n. 10.683/2003, em seu art. 18, também prevê a apuração de denúncias fundamentadas relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. A apuração, no âmbito da União, fica a cargo do atual Ministério da Transparência, antiga Controladoria-Geral da União.

A ação popular, relevante instrumento de participação do cidadão, previsto no art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal, permite que qualquer cidadão possa manejar tal remédio para “anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. O autor da ação popular, salvo comprovada má fé, é isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O poder tributário constitui ferramenta necessária para a captação de recursos para que o Estado possa promover o chamado bem comum. Diferentes teorias procuraram demonstrar como se legitima o exercício do poder pelo Estado. Conclui-se, não obstante, que o poder decorre do uso da força, assim como bem identificou Castoriadis.

A força, sozinha, não é suficiente para justificar esse poder do Estado, em todas as suas facetas, dentre elas a tributação. A autoridade do Estado se firma a partir da adesão dos cidadãos às regras já estabelecidas. A legitimação do uso do poder pelo Estado para exercer o monopólio da violência vem deve ser feita, num Estado Democrático, por meio de limites que são postos pela Constituição, notadamente os princípios da legalidade, da segurança jurídica e das demais limitações ao poder de tributar, bem como pela participação da sociedade nas decisões de governo.

A par do princípio da legalidade, que enfatiza a elaboração da lei pelos representantes eleitos pelo povo, a possibilidade de participação direta da sociedade na elaboração do orçamento é uma das formas da legitimação do exercício do poder. Destacam-se, nesse sentido, dois instrumentos de participação social: o orçamento participativo e a possibilidade de controle social do orçamento.

A preocupação do Estado como arrecadador de recursos acarreta limitações aos direitos dos contribuintes. Por isso, a elaboração e gestão do orçamento devem ser direcionadas para que a aplicação desses recursos atenda da melhor forma possível aos princípios e objetivos que inspiram a constituição da sociedade.

Dentre os temas afetados, certamente, um dos mais relevantes para o Estado é o que diz respeito às paixões e disputas pelas receitas públicas. Essas disputas estão presentes no processo de elaboração e cumprimento das leis orçamentárias. Quanto maiores as pressões, maior a necessidade de criar novos tributos ou aumentar os já existentes, tudo no intuito de financiar o gasto público. Daí a necessidade de, por um lado, fundamentar o exercício do poder de tributar e, de outro, legitimar a gestão do orçamento. Nesse sentido, a democracia ateniense pode tornar-se uma espécie de “germe” cujo estudo certamente irá contribuir para a identificação de possibilidades contemporâneas de participação social. Ganham destaque, nesse ponto, instrumentos de concretização da democracia, como o orçamento participativo e a possibilidade de controle social do orçamento público. O orçamento participativo pode ser visto como possível saída para a crise da democracia representativa que o país tem vivenciado, evidenciada pela corrupção generalizada da classe política.

Sem pretender substituir-se ao Poder Executivo, o orçamento participativo é um instrumento que merece ser robustecido como forma de tornar mais democrática a gestão dos recursos públicos, que não podem ficar à mercê da livre alocação do gestor sem levar em conta os desígnios populares. De nada adiantaria, por exemplo, a participação plural no planejamento orçamentário, mas sucedida pelo contingenciamento ou pelo remanejamento da receita a critério do gestor público.

Para que o Estado siga exercendo o poder de tributar de forma legítima, espera-se ainda o respeito à democracia, como um direito fundamental de participação nas questões mais relevantes da vida em sociedade. Por isso, a Constituição de 1988 instituiu várias formas de participação popular. Cresce a relevância de institutos de controle das finanças públicas, como a transparência na gestão e controle social das contas públicas. A escolha sobre a destinação dos recursos, afinal, é tão relevante quanto o debate acerca dos limites da tributação.

POWER, LEGITIMACY AND BUDGET: THEORETICAL FOUNDATIONS FOR PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT AND CONTROL OF THE PUBLIC BUDGET

ABSTRACT

This paper intends to investigate how is established the dynamics of power between State, society and individuals, under the specific focus of the power to tax and managing budgets in Brazilian law. Tax power is a necessary tool for raising funds for the fulfillment of State tasks. Different theories have sought to demonstrate how the exercise of this power is legitimized, which, during its execution, arouses conflicts and disputes over the allocation of public revenues, manifested in the process of elaboration and compliance with budget laws. The problem to be faced, therefore, is the analysis of the relations of power, legitimacy and domination within the State, and how these issues are developed in relation to the power to institute taxes and the search for more democratic means of managing those resources. From this idea, it is necessary, through the bibliographic analysis

guided by the deductive method, to analyze the different theoretical currents about its constitution, how the relations of domination take place, and the legitimization instruments of such power, notably participatory budgeting and social control of the budget. The hypothesis is that in a complex and plural society it is necessary to use democratic forms of legitimizing the use of power, especially the power to tax, as well as to manage the essential resources for the maintenance of public services. In conclusion, it is necessary, on the one hand, to justify the exercise of the power to tax and, on the other, to legitimize the management of the budget. In this sense, the analysis of Athenian democracy can be a contribution to the identification of contemporary possibilities of social participation.

KEYWORDS: Power to tax. Legitimacy. Democracy. Budget. Control.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (Coord.). **Direito tributário e finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- _____. **Entre o passado e o futuro**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco; Poética**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições: regime jurídico, destinação e controle**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. **Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 49-73
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- CASTORIADIS, Cornelius. **As encruzilhadas do labirinto: a ascensão da insignificância**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 4.
- _____. **Ce qui fait la Grèce: Thucydide, la force et le droit**. Paris: Seuil, 2011. v. 3.
- CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord). **Lei de responsabilidade fiscal: 10 anos de vigência**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 39-56.
- DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coord.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 309- 327.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- FRANÇA, Phillip Gil. **O controle da administração pública**: tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.
- FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização, novas conferências introdutórias à psicanálise e outros textos**. v. 18 [1930-1936]. Trad. Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de estado eclesiástico e civil*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 1999.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015a.
- _____. **Indagação sobre os limites do Estado**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015b.
- PERISSINOTTO, Renato M. Hannah Arendt, poder e a crítica da “tradição”. **Lua Nova** [online], São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n.61, p.115-138, jan./abr., 2004.
- PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? **De Jure**: Revista do Ministério Público de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 11, p. 511-537, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28355>>. Acesso em: 16 out. 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: CD, 2005.
- SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e desvinculação de receitas da União - DRU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, FGV, n. 236, abr.-jun. 2004.
- SPINOZA, Baruch de. **Tratado político**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.
- SOBOTKA, Emil A. Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 95-110, jan.-jun. 2004.
- TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado patrimonial e no Estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.
- _____. **Curso de direito financeiro e tributário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. 4. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

WACHELESKI, Marcelo Paulo; DINIZ, Thiago Antônio Nascimento. Tributação, direitos fundamentais e orçamento público. **Revista Juris Poiesis**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 18, p. 297-310, jan-dez. 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Ed. UnB, 1991. v. 1.

Trabalho enviado em 05 de setembro de 2018

Aceito em 13 de março de 2019