

Magna Carta e Bill of Rights: entre o direito financeiro e tributário



Nesta segunda-feira, dia 15 de junho, foram comemorados os 800 anos da

Magna Carta, documento dos mais importantes para a civilização ocidental e que foi objeto de uma erudita [coluna escrita](#) por Heleno Torres na Revista Eletrônica **Consultor Jurídico**. Na verdade, trata-se de um documento através do qual os nobres da Inglaterra e o clero impuseram limites ao poder do soberano João Sem-Terra.

Para se compreender a Magna Carta é necessário recordar que existiam três estamentos sociais naquela época feudal: a Nobreza, a Igreja e o povo (quem não fosse nobre ou clérigo, seria, por exclusão, parte do povo). Este documento acarretou, pela primeira vez na História, o reconhecimento de que o Rei teria seu poder limitado. É um texto histórico estamental, e não um documento que demonstre a prevalência popular, pois estabeleceu a limitação do poder real, a despeito disso não ter ocorrido em prol do povo em geral. Basta dizer que foi redigida em latim antigo, língua conhecida apenas pelos estamentos dominantes na Inglaterra daquele período histórico.

De todo modo, este é o primeiro documento para a consagração inicial do *status libertatis*, onde os governados delimitam o poder do soberano. Isto se deu também em face da limitação financeira da arrecadação, tendo sido criado um instrumento através do qual as receitas do Rei deveriam ser autorizadas pelo “Conselho Geral do Reino”, que equivaleria, na contemporaneidade, ao Parlamento. Trata-se do embrião do Princípio da Legalidade Tributária, tendo sido assim redigido:

“12 – Não lançaremos taxas ou tributos sem o consentimento do Conselho Geral do Reino (*commue concilium regni*), a não ser para resgate de nossa pessoa, para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar, mas uma única vez, o casamento de nossa filha mais velha; e esses tributos não excederão limites razoáveis. De igual maneira se procederá quanto aos impostos da cidade de Londres.”[\[1\]](#)



Observe-se que além deste artigo, que consagra a necessidade de autorização para a cobrança de tributos, existe outro que traz preceitos referentes à convocação deste “Conselho Geral do Reino”:

“14 – E, quando o Conselho Geral do Reino tiver de reunir para se ocupar do lançamento dos impostos, exceto nos três casos indicados, e do lançamento de taxas, convocaremos por carta, individualmente, os arcebispos, bispos, abades, condes e os principais barões do reino; além disso convocaremos para dia e lugar determinados, com a antecedência de, pelo menos, quarenta dias, por meio dos nossos xerifes e bailios, todas as outras pessoas que nos têm por suserano; e em todas as cartas de convocatória exporemos a causa da convocação; e proceder-se-á à deliberação no dia designado em conformidade com o conselho dos que estiverem presentes, ainda que não tenham comparecido todos os convocados.”[\[2\]](#)

Pode-se verificar na fórmula acima transcrita alguns embriões de institutos jurídicos que se tornariam muito utilizados em épocas posteriores, tais como: (a) o da publicidade dos atos, (b) da necessária justificativa para os atos convocatórios, (c) da intimação pessoal dos convocados, e outros de importância crucial nas etapas posteriores de nossa civilização. A ideia é que se debatesse e, se fosse o caso, autorizasse a arrecadação extraordinária de receitas para a manutenção do Rei, que indiscutivelmente se encontrava submetido àquela assembleia feudal. E em todos esses casos a tributação deveria ser razoável — o que indica outro embrião de um preceito bastante comentado nos dias atuais, que é o da (d) razoabilidade ou da proporcionalidade. O Rei deveria se manter com suas *receitas patrimoniais*, isto é, daquelas que decorressem da exploração de suas terras e bens, dentre eles as *corveias*. Receitas adicionais, só se houvesse a aprovação daquela assembleia, o que indica um embrião do (e) Princípio da Legalidade Tributária.

Mais de 400 anos depois e exatamente um século antes da Revolução Francesa, com a Inglaterra sendo sacudida por grandes disputas religiosas, o Parlamento inglês se autoconvocou e criou o *Bill of Rights*, de 1689, que Guilherme, da dinastia Orange, jurou respeitar ao assumir o trono inglês. O *Bill of Rights* reafirma a necessidade de autorização parlamentar para a criação de tributos, mas faz isto a partir de outra base de legitimação. Não é mais uma assembleia feudal de nobres, como na época da Magna Carta, pois os direitos são estabelecidos a partir de um Parlamento autoconvocado, com maior representatividade popular, embora ainda tímida, que impunha seus direitos ao novo soberano e a seus herdeiros. O grau de reconhecimento de direitos era outro e a imposição do Parlamento como centro de poder também modificava a correlação de forças então existente. O Parlamento tornou-se o órgão encarregado de defender os súditos contra o poder do rei, e decidiu que seu funcionamento não poderia ficar ao sabor da vontade deste.

Basta ter em conta que no momento em que o Parlamento entrega a coroa ao novo Rei, mantém consigo todas as atribuições soberanas em matéria legislativa e fiscal. Com a determinação de autorizações anuais para a cobrança de tributos — e não mais trienais, como dantes —, seria necessário ao Rei a convocação do Parlamento com uma periodicidade antes inexistente. Posteriormente isso foi relativizado quanto às receitas, que passaram a ser revisadas apenas quadrienalmente, porém o princípio da anualidade foi mantido para os gastos — o que se pode dizer que é um embrião do orçamento tal como o conhecemos nos dias atuais.

Os documentos históricos acima mencionados, dentre vários outros que se deixa de mencionar em face



do breve perfil pretendido para esta coluna, asseguram direitos dos governados *contra* o poder do soberano, o que posteriormente foi denominado de *direitos fundamentais de primeira dimensão* ou de *direitos civis e políticos* — claro que em âmbito embrionário.

Dando outro salto histórico de centenas de anos, chega-se ao *Segundo Bill of Rights*, que foi um discurso proferido por Franklin Delano Roosevelt em 1944, às vésperas do fim da II Guerra Mundial, perante o Congresso Americano — este com inegável representatividade popular. Nele, Roosevelt afirmou que os direitos civis e políticos seriam insuficientes para garantir isonomia para toda a população na busca pelo direito à felicidade, e apresentou oito novos direitos que deveriam ser buscados pelo povo americano em busca dessa igualdade de oportunidades, quais sejam: 1) Direito ao emprego, assegurado um salário mínimo adequado; 2) Direito à alimentação, roupas e lazer; 3) Direitos dos agricultores a um rendimento justo; 4) Liberdade contra a concorrência desleal e de posições dominantes; 5) Direito à habitação; 6) Direito à assistência médica; 7) Direito à seguridade social e 8) Direito à educação.

Observe-se a mudança de paradigma adotado. Ao invés de se discutir tão somente os direitos contra o Estado, foram lançadas as bases para direitos a serem obtidos a partir de ações do Estado, visando conceder a todos igualdade *reais* para o exercício de suas capacidades. Não era mais aquela posição de que o Estado é o inimigo a ser combatido e limitado, mas de que o Estado deve servir à população, implementando políticas que busquem a efetiva isonomia entre as pessoas. Uma imagem bem demonstra a ideia exposta: em uma corrida onde disputassem atletas e cadeirantes, seria necessário, para que houvesse igualdade de condições, que o marco inicial da corrida fosse diferente para cada competidor, devendo os atletas fazerem a corrida desde o início da pista, e os cadeirantes apenas os metros finais. Somente assim, a partir de marcos iniciais distintos para cada pessoa, os quais seriam estabelecidos pelo Estado, é que seria possível tentar obter igualdade de oportunidades.

É claro que o *Segundo Bill of Rights*, como todo documento histórico, não nasceu de forma isolada, mas fruto de um sem-número de outros textos que lhe foram anteriores e que marcaram uma posição contrária ao *status quo* então reinante. Uma política precedente a esta, do próprio Roosevelt, foi a do *New Deal*, através do qual os Estados Unidos buscaram saídas para a recessão decorrente da quebra da Bolsa de Nova York em 1929. Outros documentos poderiam ser mencionados, tais como a Constituição do México, de 1917, a de Weimar, de 1919 ou a brasileira, de 1934, que trouxeram cláusulas sociais em seu bojo.

Na estreia desta [coluna na ConJur](#), há exatos três anos, mencionei que o direito financeiro seria como uma *praça*, local onde os debates públicos ocorrem, e o direito tributário equivaleria a um *jardim*, local mais reservado, interno às residências e que tem certo caráter de privacidade e intimidade.

Pois bem, na comemoração dos 800 anos da Magna Carta, deve-se destacar seus aspectos tributários, que indicam a capacidade dos governados de se libertar do jugo dos soberanos, estabelecendo critérios para a distinção entre o que pertence ao *jardim* e o que pertence à *praça*. E, juntando à esta comemoração a lembrança do *Segundo Bill of Rights*, identifica-se o necessário esforço para que tenhamos ações positivas do Estado em prol de *todos que habitam a praça*, a fim de que nela não existam cidadãos de diferentes categorias. Na praça devemos ser todos iguais, embora sejamos muito diferentes entre nós. É no respeito à diferença que deve residir a isonomia de tratamento por parte do Estado — eis um dos papéis mais importantes que o direito financeiro deve desempenhar.



Destaca-se a diferença de objetivos entre as duas diferentes dimensões históricas de direitos, independente da análise de seus custos, pois todos são onerosos. Antes, a arrecadação servia para limitar o Estado, que deveria agir de forma residual, deixando aos cidadãos a maior disponibilidade de recursos para gastar segundo suas intenções – o Estado deveria garantir apenas a ordem interna, a paz internacional e a justiça, segundo a famosa dicção de Adam Smith. Com o advento desses novos direitos, dos quais falava Roosevelt, o Estado passou a ter outras finalidades, necessitando redimensionar o valor a ser arrecadado para fazer frente aos compromissos sociais assumidos. É o que ocorre com todas as cláusulas sociais que escrevemos em nossa Constituição de 1988 — é necessário que o Estado brasileiro os implemente com eficiência, isonomia e probidade, e respeitando tanto os direitos dos contribuintes (um dos objetos de estudo do direito tributário) quanto os direitos dos cidadãos (um dos objetos de estudo do direito financeiro). Os *contribuintes* devem custear a *cidadania* de todos. É o Estado Fiscal que sustenta o Estado Social, sendo o direito financeiro o grande garantidor da justiça distributiva a ser implementada. Esse equilíbrio da tributação *como poder de destruir* (John Marshall) ou *como o preço da civilização* (Oliver Holmes), que [abordei em outra coluna](#) é um debate sempre atual.

A distância histórica entre os dois documentos apenas demonstra a necessidade de aperfeiçoarmos os mecanismos financeiros e tributários para que sejam utilizados em harmonia, e não como espaços distintos de convivência. Do jardim deve-se passar à praça sem medo, para que possamos mais uma vez, e sempre, retornarmos seguros ao recôndito de nossos jardins. Afinal, convivemos todos nos mesmos espaços, gostemos ou não.

[1] Texto traduzido por Jorge Miranda, *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1980, pág. 14

[2] Texto traduzido por Jorge Miranda, *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1980, pág. 14.

Date Created

16/06/2015