

**TRATADO DE ESTABILIDADE FISCAL EUROPEU, SOBERANIA E O
(RE)DESENHO CONSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO**

*EUROPEAN STABILITY FISCAL TREATY, SOVEREIGNTY AND CONSTITUTIONAL
(RE)DESIGN OF THE BUDGET*

Raphael Ramos Monteiro de Souza^{*}

Carlos Bolonha^{**}

RESUMO: O artigo objetiva examinar de que maneira a introdução de novos condicionantes no ciclo orçamentário nacional – expressão de dimensões políticas, econômicas e regulatórias precípuas dos poderes internos – pelo Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária Europeia repercute na estrutura tradicional da soberania estatal, ante arranjos constitucionais já impactados pela integração supranacional. Firmado no auge da crise financeira da atual década, como uma das principais medidas jurídicas para atenuá-la, o tratado contém duas previsões de especial interesse teórico. A primeira, no sentido da incorporação de regras de equilíbrio orçamentário e endividamento público pelos Estados nos limites parametrizados e supervisionados pela União Europeia. A segunda, sujeitando os membros a sanções por parte do Tribunal de Justiça Europeu, na hipótese de sua inobservância. Adota-se como ponto de partida de análise o fenômeno da soberania compartilhada ou pós-soberania, como em Habermas e MacCormick, sob perspectivas que superam os contornos clássicos do conceito e geram novas leituras naquele continente, de viés temperado, limitado ou multinível. Após abordar os antecedentes e consequentes normativos do tratado, o estudo enfrenta o debate relativo ao papel dos atores externos na fixação dos percentuais de déficit e de dívida pública, instrumentos de planejamento estatal. Investigam-se, ainda, recentes julgados de Cortes Constitucionais sobre a questão. Conclui-se que, ante a dinâmica de interdependência do bloco, acentuada pela adoção da moeda única, a lógica supranacional é agora transplantada para a realidade orçamentária, esvaziando-se novas prerrogativas nacionais em prol da preservação dos objetivos de unidade, cooperação solidária e desenvolvimento comum.

PALAVRAS-CHAVE: União Europeia; Soberania; Constitucionalismo; Orçamento.

^{*} Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Direito Público pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Colaborador do Observatório da Justiça Brasileira (OJB). Advogado da União.

^{**} Professor Adjunto do Departamento de Direito do Estado da Faculdade Nacional de Direito e Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador e Pesquisador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI – UFRJ/FND/PPGD). São financiadores do LETACI o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito da concorrência do Edital Universal nº 14/2013 (Processo nº 483289/2013-2), e a Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), no âmbito da concorrência do APQ-1, 2013 (Processo nº E-26/111.351/2013)

ABSTRACT: This paper aims to examine how the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the European Economic And Monetary Union produces new constraints in the budget cycle – featured by political, economic and regulatory dimensions inherent to national powers – and affects the structure of traditional state sovereignty in the framework of constitutional arrangements already impacted by supranational integration. This treaty was signed at the height of this early decade financial crisis, as one of the main legal measures to minimize it and entered into force since 2013, the fiscal stability treaty has two rules of special theoretical interest. First, toward to the incorporation of balanced budget and public debt rules, preferably on constitutional level within the limits parameterized and supervised by the European Union. Second, by subject States to the jurisdiction of the European Court of Justice in case of not compliance. From the standpoint of the shared sovereignty or post-sovereignty, as Habermas and MacCormick analyse whose view overcomes the classical concept contour and generates new reflections on that continent, like balanced, limited or multilevel theories. After the approach to the treaty antecedent and consequent normative aspects, this article addresses to the issue of the external actors function in setting tools of the state, as planning the percentage of deficit and public debt. It also investigates recent decisions of Constitutional Courts on the subject. Under the perspective of the dynamic interdependence of the Union marked by the single currency this paper concludes that the supranational logic is now transplanted to budget realities, moving national prerogatives in order to preserve the principles of unity, solidarity and common development.

KEYWORDS: European Union; Sovereignty; Constitutionalism; Budget.

1 Introdução

A grave crise econômica pela qual a Europa, em particular, vem atravessando nos últimos anos acentuou alguns fenômenos jurídicos e políticos no processo de integração regional. Após instituir o modelo da união monetária, inserido no atual contexto de interdependência da globalização financeira, o bloco não mais pode oferecer respostas fragmentadas para os problemas que, ao final, influem na ordem comum. Estejam tais turbulências momentaneamente enfatizadas na Grécia, Espanha, Chipre, Itália ou Portugal, últimos dos centros de preocupação econômica.

As dificuldades enfrentadas repercutem diretamente na qualidade de vida da população, a partir do baixo nível de emprego, da restrição de investimentos públicos e privados, da elevação de impostos e da deterioração dos serviços prestados, conforme evidenciaram a onda de manifestações e de greves realizadas em boa parte daqueles países em recessão.

Entre as principais medidas adotadas para debelar o quadro, bem como prevenir novos colapsos e resgates, figura o “Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança na

União Económica e Monetária”¹, assinado em Bruxelas, em março de 2012 – com vigência a partir de janeiro de 2013, logo após o décimo segundo membro (Finlândia) tê-lo ratificado.

A presente análise tem como objeto a previsão de incorporação pelos Estados de regras de equilíbrio orçamentário e endividamento público, preferencialmente em nível constitucional, que passaram a ter eficácia a partir de janeiro de 2014, isto é, após um ano da entrada em vigor do referido tratado (art. 3º do TCEG). Em especial, tendo em mira o fato de que tais limites serão os parametrizados e supervisionados pela própria União Europeia, aliado à regra que sujeita os membros ao risco de sanções por parte do Tribunal de Justiça Europeu, na hipótese de sua inobservância (art. 8º do TCEG).

Nesse quadro, o problema reside em examinar de que maneira tal configuração afeta a estrutura tradicional da soberania estatal, em sistemas já impactados pela integração supranacional. Sabe-se que uma das funções precípua do Legislativo consiste na aprovação do orçamento encaminhado pelo Executivo, a qual compreende dimensões jurídicas (controle), políticas (distribuição entre grupos), econômicas (racionalidade de alocação ante conjuntura fiscal), técnicas (regras para cálculo e alcance dos fins anteriores) e regulatórias². Na medida em que a tarefa de previsão de receitas e autorização de despesas públicas passa a se subordinar a atores externos, é sinal de que o desenho institucional dos integrantes da zona do euro apresenta relevantes modificações em sua modelagem, acentuando-se o esvaziamento de parcela das prerrogativas nacionais³. Circunstância a merecer exame sob a perspectiva constitucional.

Para tanto, inicialmente, o trabalho adota como ponto de partida o fenômeno da soberania compartilhada, compreendida em HABERMAS⁴, ou da, similar, pós-soberania, tal como desenvolvida por MACCORMICK⁵, panorama essencial para compreensão dos desdobramentos jurídicos da última crise econômica sobre o ordenamento daqueles Estados.

Na sequência, enfocam-se aspectos do tratado de estabilidade financeira, propriamente dito, bem como seus antecedentes e consequentes normativos. Finalmente, a

¹ Disponível em <http://www.european-council.europa.eu/media/639122/16_-_tscg_pt_12.pdf>. Acesso em 10 ago.2013. Doravante denominado como TCEG.

² BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8. ed. Rio de Janeiro : Forense. 1975, p. 397-398. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Volume V. 3. ed. Rio de Janeiro : Renovar. 2008, p. 65-77.

³ A zona euro, atualmente, é composta por dezessete países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal. A Croácia é o próximo candidato a integrar o grupo.

⁴ HABERMAS, Jürgen. **The Crisis of the European Union. A Response**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2012, entre outros.

⁵ MACCORMICK, Neil. “On Sovereignty and Pos-Sovereignty”. **Questioning Sovereignty**. Oxford : Oxford University Press.

última seção chega ao debate envolvendo a limitação dos poderes nacionais frente à introdução de condicionantes externas ao processo orçamentário. Sobretudo, na fixação dos percentuais de déficit e da dívida pública, uma das principais ferramentas do planejamento estatal, por organismos alheios à estrutura de poder interno. Recentes posicionamentos de Cortes Constitucionais Europeias acerca da temática serão úteis para compor a reflexão.

Investigam-se, assim, reflexos constitucionais do movimento para uma disciplina orçamentária comum, destinada a aplacar crise que colocava em risco o próprio projeto de integração europeu, em larga medida alicerçado na adoção da moeda única.

2 Soberania e constitucionalismo na Europa: a superação de conceitos clássicos

A concepção relacionada à soberania, classicamente, diz respeito ao poder absoluto, afirmação de uma autoridade política máxima de determinado território organizado, em caráter *exclusivo*⁶. Desdobra-se sob a ótica interna e externa. A primeira, no sentido de que nenhum poder de comando lhe é sobreposto dentro dos limites territoriais do Estado; a segunda, na independência frente ao relacionamento com os demais Estados e também organismos internacionais⁷.

Sem embargo, as características da unidade e supremacia, que remontam ao surgimento do Estado-Nação, não mais subsistem em toda a sua extensão no mundo contemporâneo. Seja pelo influxo do direito internacional, seja pela expansão de entes supranacionais. Notadamente, o mais expressivo exemplo deles encontra-se na União Européia. Vale lembrar que o continente foi palco de diversas guerras ao longo da história, fator que ajuda a explicar a busca por uma estável unidade, a partir da metade do século XX. Sua evolução institucional vem despertando a atenção dos teóricos, ao provocar uma releitura das formas tradicionais de soberania e de relacionamento entre seus integrantes.

Um dos autores que mais se dedicou ao tema é, decerto, JÜRGEN HABERMAS. Para o alemão, a construção reflete o modelo pós-nacional, entendido como corolário da intensificação das relações transfronteiriças e do progresso científico-tecnológico, cujos desafios exigem dinâmica que extrapola as soluções meramente locais. Com a ressalva da necessidade de preservação de instrumentos de legitimação democrática para os indivíduos,

⁶ BODIN, Jean. **On sovereignty : four chapters from The Six Books of the Commonwealth**. Trad. Julian H. Franklin. Cambridge : Cambridge University Press. 1999, p. 1.

⁷ MACCORMICK, Neil. "On Sovereignty and Pos-Sovereignty". **Questioning Sovereignty**. Oxford : Oxford University Press. 1999, p. 129.

sua teoria vislumbra o paradigma europeu como aprendizado para contornos ainda mais amplos, a ponto de chegar a advogar por uma futura ordem jurídica global⁸.

Naquele continente, o cenário cosmopolita foi institucionalizado pelos tratados que cuidam do funcionamento da União – de Maastricht (1992) a Lisboa (2007), passando por Amsterdã (1997) e Nice (2001). São gestados, assim, novos centros segmentados de poder comum, a exemplo do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Banco Central Europeu, entre outros. De maneira que os Estados interdependentes passam a se revestir de uma soberania compartilhada, com vistas a expandir a capacidade regulatória de interesses comuns.

Em semelhante abordagem, MACCORMICK afirma que uma parcial perda do exercício da soberania por parte dos membros é inevitável para a criação e atribuição de um novo nível de poder, não apenas em termos políticos como também jurídicos, haja vista a primazia do direito comunitário⁹. Quadro que se coloca “para além do Estado soberano”, hoje obsoleto, uma vez que não haveria mais nenhum componente do bloco dotado desse atributo, em seus estritos termos.

Tal fenômeno é também descrito como soberania temperada¹⁰, soberania multinível¹¹ ou soberania limitada, na qual “a plenitude do poder estatal encontra seu ocaso”¹². Situação que, durante os anos 90, suscitou um intenso debate em torno da necessidade da edição de uma Constituição para a União Europeia, conexo à definição de sua natureza jurídica.

De um lado, os entusiastas de uma Carta Regional argumentavam pela necessidade de se suprir o invocado déficit democrático sob uma nova roupagem, dotada de simbolismo superestatal; de outro, os defensores da manutenção da estrutura dos tratados reputavam prescindível a replicação do modelo constitucional no nível regional. GRIMM, integrante da última corrente pela desnecessidade, em virtude da função já bem desempenhada pelos tratados, acrescia como obstáculo a ausência de um espaço público europeu para fins de legitimação da nova ordem de maneira direta¹³.

⁸ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo : Littera Mundi. 2001. p. 78-89. **The Crisis of the European Union: a Response**. Cambridge : Polity Press. 2012, p. 54-70.

⁹ MACCORMICK, Neil. “On Sovereignty and Pos-Sovereignty”. **Questioning Sovereignty**. Oxford : Oxford University Press. 1999. p. 126-130.

¹⁰ FIORAVANTI, Maurizio. **Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali**. Bari : Laterza. 2009, p. 143-148.

¹¹ PERNICE, Ingolf E.. “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”. **Columbia Journal of European Law**. Vol. 15, N. 3. p. 406. 2009. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1326114>>. Acesso em 25 mai.2013.

¹² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11 ed. Brasília: UnB. 1998, p. 1187-1188.

¹³ GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Belo Horizonte: Del Rey. 2006, p. 224-230.

Fato é que, após o naufrágio do projeto constitucional de 2004 nos referendos realizados na França e da Holanda, foi aprovado o Tratado de Lisboa, em 2007, contendo diversas alterações que constavam da proposta derrotada. Tais como, o reforço das competências da União, o aumento das atribuições do Parlamento Europeu, a atribuição de personalidade jurídica própria para temas de defesa e comércio exterior, além do reconhecimento da validade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Daí se afirmar que tais regras aproximaram a União de uma “Federação de Estados” ou a um “federalismo imperfeito”¹⁴.

Tanto sob a perspectiva favorável à carta comum, hoje prejudicada, como sob a tratadista, importa observar que, em consequência do compartilhamento da soberania, a própria noção de constitucionalismo – ela mesma vista como um conjunto de restrições e disciplina para o exercício do poder legítimo nos limites territoriais soberanos– recebe novas análises diante do processo de integração supranacional.

Em matéria de proteção de direitos fundamentais, a título de exemplo, é bastante difundida a tese de HABERLE, acerca do Estado Constitucional Cooperativo¹⁵. No âmbito regional, o autor destaca a abertura dos textos constitucionais ao direito europeu como um indicativo do referido conceito, diretamente relacionado com o pluralismo; sobretudo, em sua face externa, voltada “para fora”.

PERNICE, por sua vez, na linha habermasiana de compartilhamento da soberania, apresenta a proposta de um constitucionalismo multinível¹⁶. De acordo com o jurista, o compartilhamento de poder entre as instituições locais e as regionais – sediadas em Bruxelas, Estrasburgo e Luxemburgo – fornece uma identidade única para o processo de integração supraestatal, ainda em marcha. Os tratados, ao lado dos precedentes do Tribunal de Justiça da UE, formariam junto com as constituições e as decisões das Cortes nacionais a dupla base de uma espécie de sistema constitucional europeu.

¹⁴ MANGIAMELI, Stelio. “El diseño institucional de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa”. Trad. Valentina Faggiani . In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. Año 8. N. 15. Enero-junio 2011. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/10SMangiameli.htm>>. Acesso em: 31mar.2013.

¹⁵ HABERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Trad. Hector Fix-Fierro. México, D.F : UNAM . 2003. p. 66-75. Disponível em <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14>>. Acesso em 28 abr.2013.

¹⁶ PERNICE, Ingolf E.. “El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea”. In: **Revista de De recho Constitucional Europeo**. Año 8 N. 17. Enero-junio 2012, p. 5-6. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/17_PERNICE.htm>. Acesso em: 03 ago.2013. Em linhas mais amplas, que exploram a rede de múltiplos condicionamentos normativos inter e supraestatais, confira-se: GISBERT, Rafael Bustos. **La Constitución Red : Un Estudio Sobre Supraestatalidad y Constitución**. Bilbao : IVAP . 2005, p. 189-195.

Reconhece-se que o Estado permanece ocupando papel relevante na produção normativa¹⁷. Este é, no entanto, mitigado por amálgama derivado da conjunção entre as ordens constitucionais, internacionais e supraestatais, bem como da necessidade de se fazer frente aos desafios que ultrapassam os limites nacionais. Supera-se, em parte, a clássica noção do poder de mando de última instância.

Ilustram essa ideia de atuação conjunta dispositivos de diálogo e cooperação presentes nas constituições alemã (art. 23.1)¹⁸, portuguesa (art. 7.6)¹⁹, italiana (art. 11)²⁰, grega (art. 28.3)²¹, os quais expressamente autorizam pontual limitação da soberania, sob determinadas condições, para atendimento de fins comuns.

Nessa ordem de idéias, conhecer as bases fundantes da experiência da União Europeia, que possuiu no projeto econômico e monetário um de seus principais pilares de sustentação, é essencial para se compreender os efeitos do quadro regulatório pós-crise financeira. Uma vez que este representa um novo estágio no exercício dessa soberania compartilhada.

3 Tratado de Estabilidade Fiscal: integração financeira como resposta à crise

A adoção da moeda única, formalizada no Tratado de Maastricht²² e consolidada uma década depois, intensificou o grau de influência recíproca entre as economias os membros da denominada zona do euro. Não por outra razão, o Tratado de Funcionamento da

¹⁷ Conforme ressalta Marcelo Neves, da racionalidade transversal da sociedade moderna emergem novos atores, organizações, regimes e sistemas; sem desaparecer, contudo, a capacidade regulatória dos Estados. NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo : Martins Fontes, 2009, p. 33-34.

¹⁸ Art. 23.1 With a view to establishing a united Europe, the Federal Republic of Germany shall participate in the development of the European Union that is committed to democratic, social and federal principles, to the rule of law, and to the principle of subsidiarity, and that guarantees a level of protection of basic rights essentially comparable to that afforded by this Basic Law. *To this end the Federation may transfer sovereign powers* by a law with the consent of the Bundesrat.

¹⁹ Art. 7. (...) 6. Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e *tendo em vista a realização da coesão económica*, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, *convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários* à construção e aprofundamento da União Europeia.

²⁰ Art. 11. Italy (...) *agrees, on conditions of equality with other States, to the limitations of sovereignty* that may be necessary to a world order ensuring peace and justice among the Nations. Italy promotes and encourages international organisations furthering such ends.

²¹ Art. 28. (...) 3. Greece shall *accept restrictions on the exercise of national sovereignty* by laws passed by the absolute majority of the total number of deputies, if this be dictated by important national interests, if human rights and the foundations of the democratic regime be not violated, and if this be effected on the basis of the principle of equality and on condition of reciprocity.

²² Assinado em 1992, já previa que os Estados-membros deviam “evitar déficits orçamentais excessivos”, sujeitando-se a relatórios de acompanhamento (art. 104c). Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Acesso em 18 ago.2013

União Europeia – TFUE²³ considera as respectivas políticas como “questões de interesse comum” sob “estrita coordenação” (arts. 119.2 e 121.1). Os Membros devem seguir as orientações gerais do Conselho Europeu, composto por todos os chefes de Estado, sob pena de advertência, em caso de comprovado “perigo para o correto funcionamento da união econômica e monetária” (art. 121.4).

O mesmo diploma prevê, em atenção ao “espírito de solidariedade” entre tais Estados, a possibilidade de ajuda financeira da União no caso de situações excepcionais (art. 122.2), suporte normativo para os resgates ou empréstimos concedidos em períodos de graves dificuldades. Na sequência, resta estabelecido que “Os Estados Membros devem evitar déficits públicos excessivos” (art. 126.1) e que – aqui o ponto de destaque – deve ser reforçada a “coordenação e supervisão da disciplina orçamentária” (art. 136.1)

Ainda em 1996, antevendo esse cenário de intensificação das relações do bloco, HABERMAS observava que a soberania financeira tendia ao esmaecimento:

Hoje os Estados Europeus detêm-se no limiar de uma união monetária em favor dos quais os governos nacionais terão de abandonar sua soberania financeira. Uma desnacionalização do dinheiro e da política monetária tornaria necessária uma política social, econômica e financeira comum (...) Hoje como ontem, a política de cunho estatal-nacional ainda se limita a adequar a sociedade, da forma mais indulgente possível, aos imperativos sistêmicos e efeitos secundários de uma dinâmica econômica global (...)²⁴

Transcorridos mais de quinze anos desde a advertência acima, o sociólogo constata que o mencionado processo afeta diretamente os parlamentos nacionais, agora reduzindo seu espectro de atuação nas funções orçamentárias. É dizer, a centralização decisória em matéria financeira termina por “transferir os imperativos do mercado para os orçamentos nacionais”, consoante afirma, com subordinação a pressões que minam o poder local²⁵. Relembre-se que a condução dos acordos financeiros está concentrada, hoje, nos órgãos da denominada *troika* – Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Comissão Européia, braço executivo da UE –, todos com baixa densidade de controle democrático direto.

A proporção que a recente crise tomou no continente, alastrando-se como efeito dominó para diversos membros, é invocada como causa suficiente para essa reconfiguração

²³ Disponível em <<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/new-2-47.htm>>. Acesso em 10 ago.2013.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. “O Estado Nacional tem um Futuro?”. In: **A inclusão do outro**. 3. ed. São Paulo : Loyola. 2007, p. 147-148.

²⁵ HABERMAS, Jürgen. **The Crisis of the European Union. A Response**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2012, p. 51-52. “Afterwords: Lessons of Financial Crisis”. In: **Europe: The Faltering Project**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2009, p. 186.

que, da união monetária, pretende conduzir o bloco a uma união também fiscal e orçamentária.

Esse movimento foi precedido por outras iniciativas, como o Pacto de Estabilidade e Crescimento (1997, revisto em 2005) e o Tratado Constitutivo do Mecanismo Europeu de Estabilidade (2010), firmados com o “compromisso de garantir estabilidade à zona do euro” e disciplinar a assistência financeira aos membros.

Em seguida, o ápice do processo ocorreu a partir de duas grandes inovações contidas no texto do acordo pós última crise – o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança na União Económica e Monetária (2012). A primeira, ao versar sobre a incorporação do pacto orçamentário, regras de equilíbrio nas Constituições ou legislações nacionais, “através de disposições vinculativas e de carácter permanente [...] cujo respeito e cumprimento possam ser de outro modo plenamente assegurados ao longo dos processos orçamentais nacionais”, na forma de artigo 3º do tratado.

Vale anotar que, antes mesmo da adoção do pacto, a Alemanha já havia emendado a sua Lei Fundamental, em 2009, a fim de estabelecer um limite para o déficit público, agora estendido aos demais membros, e prever detalhadas regras de equilíbrio orçamentário (arts. 109, 115 e 143d). Ao seu lado, a Espanha foi uma das primeiras a adaptar as suas normas, nos moldes da nova redação do art. 135 da Constituição, acompanhada da edição da Lei Orgânica nº 2/2012²⁶.

No mesmo rumo, a Constituição Italiana (arts. 97 e 119), com a nova redação de dispositivos a vigorar a partir do exercício financeiro de 2014, dispõe que todos os níveis de governo deverão observar o equilíbrio orçamentário, em consonância com o ordenamento da União Européia²⁷. Outros países optaram por tratar o tema apenas no nível legal²⁸.

²⁶ Artículo 135 - Deuda Pública

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un *déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros*.(...)
3. *Los créditos para satisfacer los intereses del capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

El *volumen de deuda pública* del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado *no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (destacou-se).

²⁷ Art. 97. Le pubbliche amministrazioni, *in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Art. 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari *derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea*.

²⁸ É o caso da França, adiante detalhado. Para a relação completa de ratificações e alterações efetivadas: NOVAC, Petr. *Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty Ratification requirements and present situation*

A segunda novidade trata da previsão da possibilidade de imposição de sanções pecuniárias, por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia, na hipótese de descumprimento dos ajustes e metas fiscais²⁹. Esse arcabouço normativo demonstra o curso de uma “nova governança econômica europeia”, na qual nenhum dos atuais dezessete países de moeda única pode adotar políticas isoladas, sob risco de a repercussão colocar em ruína a confiança do conjunto. Há um nítido esforço em se evitar a solução mais comum, que seria permitir a “quebra” de determinado Estado em crise, mediante moratória de pagamentos, com conseqüências incalculáveis para o conjunto³⁰. Desse modo, novos auxílios ficam condicionados à adesão ao marco legal destinado a “promover a responsabilidade e solidariedade orçamentária na União Econômica e Monetária”.

Diante da competência exclusiva da União em política monetária, não tem incidência, no tema, o princípio da subsidiaridade. Este que funciona como uma importante cláusula de descentralização de competências da União Europeia, segundo a qual se deve prestigiar o exercício do nível de poder daquele ente que se encontra mais próximo possível dos cidadãos³¹.

Resta examinar, por fim, a repercussão desse arranjo supraestatal especificamente sob a ótica dos poderes e autodeterminação nacionais.

in the Member States. Brussels : European Parliament's Committee on Constitutional Affairs. mai. 2013.

Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2013-05-27_pe462455-v15_/2013-05-27_pe462455-v15_en.pdf>. Acesso em 24 ago.2013

²⁹ Art. 8.º - 1. A Comissão Europeia é convidada a apresentar em tempo oportuno às Partes Contratantes um relatório sobre as disposições adotadas por cada uma delas, em aplicação do artigo 3.º, n.º 2. Se a Comissão concluir no seu relatório, após ter dado à Parte Contratante em causa oportunidade de apresentar as suas observações, que essa Parte Contratante não cumpriu o disposto no artigo 3.º, n.º 2, uma ou mais Partes Contratantes *proporão uma ação no Tribunal de Justiça da União Europeia*. Independentemente do relatório da Comissão, uma Parte Contratante, se considerar que outra Parte Contratante não cumpriu o disposto no artigo 3.º, n.º 2, pode igualmente propor uma ação no Tribunal de Justiça. Em ambos os casos, *o acórdão do Tribunal de Justiça é vinculativo para as partes no processo, as quais tomam as medidas necessárias à execução do acórdão no prazo fixado pelo Tribunal de Justiça*.

2. Com base na sua própria apreciação ou na da Comissão Europeia, uma Parte Contratante, se considerar que outra Parte Contratante não tomou as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça a que se refere o n.º 1, *pode propor uma ação no Tribunal de Justiça e requerer a imposição de sanções pecuniárias*, (...) Se declarar que a Parte Contratante em causa não executou o seu acórdão, o Tribunal de Justiça pode condená-la ao pagamento de uma quantia fixa ou de uma sanção pecuniária compulsória, adequada às circunstâncias, que não pode ser superior a 0,1 % do seu produto interno bruto [para efeitos de ilustração, em relação ao Brasil, o valor representaria R\$ 4,14 bilhões]. Os montantes em que sejam condenadas as Partes Contratantes cuja moeda seja o euro são pagos ao Mecanismo Europeu de Estabilidade. Nos outros casos, os pagamentos são efetuados ao orçamento geral da União Europeia. 3. O presente artigo constitui um compromisso entre as Partes Contratantes na acessão do artigo 273.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TJUE é competente para dirimir qualquer assunto que lhe for atribuído].

³⁰ WAGNER, Francisco Sosa; FUERTES, Mercedes. **Bancarrota del Estado y Europa como contexto**.

Madrid : Marcial Pons. 2011, p. 132-137.

³¹ MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 7. ed. Madrid : Tecnos. 2012, p. 78-80.

4 Orçamento, condicionantes externos e democracia

O ciclo orçamentário pressupõe a intervenção das mais altas instâncias de administração política nacional. Conjuga-se a vontade do Poder Executivo, mediante elaboração e envio da proposta, com a do Poder Legislativo, por intermédio do crivo jurídico-político de seus representantes populares. Somente aí reside a força para a sua regência plena. Nesse trajeto, há um mecanismo de controle interorgânico, expressão do instrumento de governo e de fiscalização da política econômica, a partir do exercício de competências irrenunciáveis³².

Assim, a aprovação legislativa das despesas e receitas públicas é pedra de toque democrática das constituições em todo o mundo. A propósito, anote-se que a origem etimológica do orçamento na língua inglesa (*budget*) remete ao francês *bougette*, termo pelo qual era designada a pequena bolsa de couro utilizada pelos ministros para levar os planos financeiros à submissão do parlamento³³.

De modo que o consentimento para o referido plano sempre foi visto como um imperativo “escudo de defesa para os contribuintes”. Tanto para instituição de tributos como no sentido de um anteparo face a gastos desmedidos ou dissonantes com os “fins que mais interessam *ao povo representado*”³⁴.

Não obstante, dentro do contexto de mitigação da soberania no velho continente, nos moldes até aqui explorados, ocorre uma perda de autodeterminação nacional parlamentar, como observa HESSE. A seu ver, “a integração europeia progressiva conduz a remoções na ordem constitucional”, de forma que não somente a normatividade do texto, mas também a unidade estatal têm seu âmbito de atuação relativizado. A “Constituição aponta nesse aspecto – isso é o fundamentalmente novo – sobre si mesma”, conclui³⁵. Esta é a perspectiva agora transplantada também para a realidade orçamentária, após as alterações promovidas pelos últimos tratados. Em cenário de riscos próprio de momento de pressões, a realidade

³² DROMI, Roberto. **Presupuesto y cuenta de inversion**. 2. ed. Buenos Aires : Ciudad Argentina. 1997. p. 8, 57 e 85.

³³ WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process**. Hampshire; New York : Palgrave Macmillan. 2010, p. 2 e 43.

³⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8. ed. Rio de Janeiro : Forense. 1975, p. 404-405, destacou-se.

³⁵ HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre : Fabris. 1998, p. 101-105

multifacetada do bloco expandiu-se, pois, para alvo tido como “um dos santuários da democracia protegido pelas constituições”³⁶.

Com efeito, há uma retração do espaço político decisório nacional no tema, agravada diante do cenário de crise econômica. Isto porque o “Estado não se submete somente aos imperativos resultantes da consolidação progressiva de uma ordem da qual ele é parte integrante”. Como consequência, é “obrigado a se compor com outras categorias de atores cuja lógica de ação desborda as fronteiras”³⁷.

O questionamento que emerge dessa configuração diz respeito às vulnerabilidades da vontade popular frente aos condicionantes externos. Sob um olhar crítico, HABERLE adverte que os mercados devem se submeter à democracia, e não o contrário; tal qual se observaria na atualidade, mediante traços de uma “democracia conforme os mercados”, que estaria a merecer freios³⁸. Dito de outra forma, bancos e instituições como o Fundo Monetário Internacional terminariam por conseguir impor uma lógica econômica extrema aos Estados quando, em verdade, restariam deficientes as balizas sociais e políticas dos atores econômicos³⁹.

Para a realidade brasileira, a presente narrativa possui ares de *déjà vu*. Após a crise financeira pela qual o país atravessou, no final da década de 90, na esteira do colapso asiático e russo, produziram-se consequências similares, embora por vias diversas, para as finanças estatais. Dessa maneira, os acordos firmados com o FMI – à época, o país era um contumaz tomador de empréstimos – acarretaram um compromisso de rigorosa normatização em sede de responsabilidade fiscal, plasmada na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)⁴⁰.

Na linha do que agora ocorre em relação ao apelo por austeridade na Europa, a LRF visava ao equilíbrio das contas públicas, a partir da contenção de despesas, metas de superávit, limites de endividamento, além de salutares regras de transparência. A grande distinção, todavia, reside no fato de que a definição de metas permanece sob os auspícios dos poderes nacionais, ou seja, na equação composta pela iniciativa do Executivo e aprovação do Legislativo. Sem ingerência formal, portanto, de instituição ou organismo de natureza externa

³⁶ BECK, Ulrich. **A Europa alemã**. Lisboa : Edições 70. 2013, p. 43.

³⁷ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte : Fórum. 2009, p. 47.

³⁸ HÄBERLE, Peter. “Algunas tesis sobre el presente y el futuro de Europa: una aportación al debate”. Trad. Francisco Balaguer Callejón. In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. Año 9. N. 18. Julio-diciembre 2012. p. 4. Disponível em: < http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/16_HABERLE.htm>. Acesso em: 20.jul. 2013

³⁹ TOURAINE, Alain. **Um nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy**. Buenos Aires : Paidós. 2006, p. 35-36.

⁴⁰ MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2009, p. 227.

na ordem constitucional ou infraconstitucional; ou, ainda, da ameaça de medidas como a aplicação de sanções pecuniárias por tribunal supraestatal.

Vale sublinhar que a Constituição Brasileira atribui ao Congresso Nacional a competência para dispor sobre o “montante da dívida mobiliária federal” (art. 48, XIV) e ao Senado Federal para fixar “por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 52, VI).

Voltando-se à situação europeia, OFFE articula que as medidas decorrentes da união financeira – intensificada pelas disposições do tratado de equilíbrio fiscal – implicam sérios danos à soberania democrática dos Estados, sobretudo dos membros mais frágeis⁴¹. Isto tendo em conta que as demandas por investimentos daquelas populações seriam exatamente as opostas aos pacotes de austeridade. A rigor, os planos emergenciais para atendimento dos credores, via redução de déficit e cumprimento das metas regionais, seriam apresentados pelas autoridades sob uma lógica “TINA” (*there is no alternative*). Logo, aos verdadeiros titulares do poder soberano não restaria o que fazer, a não ser se conformarem.

Não há dúvida da relevância de se manter a sustentabilidade das contas públicas. Assim, no plano da moeda comum, surge a necessidade de se transferir competências, dentro da moldura do compartilhamento de soberania, com efeitos diretos no âmbito de atuação nacional, como afirma HABERMAS:

A conclusão de que a junção de um ‘governo econômico’ é necessária (...) significaria que as políticas europeias desenhadas para promover a competitividade de todas as economias da zona do euro se estenderiam para além da do setor financeiro e afetariam os orçamentos nacionais como um todo, *avançando, assim, profundamente sobre as prerrogativas dos parlamentos nacionais* (tradução livre)⁴².

O que a atual governança europeia evidencia, contudo, é uma assimetria entre a união econômico-financeira e as respectivas instituições políticas. Daí a proposta pela expansão dos mecanismos de participação, responsividade e controle dos órgãos supraestatais, de forma a garantir o protagonismo dos cidadãos também na dimensão europeia e, então,

⁴¹ OFFE, Claus. “Europe in the trap”. **Eurozine**. 06 fev. 2013. Trad. Samuel Willcocks. p.1, 3 e 10. Disponível em <<http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.html>>. Acesso em 01 mai.2013.

⁴² “The conclusion that a joint ‘economic government’ is necessary (...) would mean that the European policies designed to promote the competitiveness of all economies in the euro zone would extend far beyond the financial sector and affect national budgets as a whole, thus encroaching deeply on the privilege of national parliaments”. HABERMAS, Jürgen. **The Crisis of the European Union. A Response**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2012. p. 51-52, destacou-se.

minorar outro déficit – o democrático. Sobretudo mediante a supervisão parlamentar regional da política de disciplina orçamentária⁴³.

Interessante perceber, finalmente, o tratamento conferido à temática por algumas das Cortes Constitucionais que já enfrentaram os termos do recente tratado, direta ou indiretamente. Não raro, em virtude da própria natureza de suas funções, os juízes nacionais são demandados a verificar se o ato e seus consequentes violam os limites da soberania democrática local. Pode-se considerar que, apesar de concordantes com os fundamentos do equilíbrio fiscal, o plano jurisprudencial repercute as normas anti-crise sob prismas de realidades diversas, uma de Estados “credores” e outra de “devedores”.

Nesse viés, o Tribunal Constitucional Alemão teve a oportunidade de examinar os próprios termos do tratado de estabilidade objeto do estudo, por ocasião de impugnação na fase de aprovação legislativa, respaldando-o preliminarmente⁴⁴. A decisão foi no sentido que o ato não afrontava nem a soberania, nem a democracia. Isto amparado em três fundamentos: *a)* restariam mantidas as prerrogativas dos parlamentos nacionais; *b)* as competências sancionadoras do Tribunal de Justiça Europeu não afetariam a liberdade orçamentária nacional em si e; *c)* a ratificação não seria um compromisso irreversível, pois não impediria a retirada unilateral do país em momento posterior.

Em conclusão, aqueles julgadores – da economia mais forte e líder do bloco⁴⁵ – enfatizaram que o Tratado de Estabilidade “modifica o presente desenho da União econômica e monetária de maneira tal que se afasta do princípio da independência dos orçamentos nacionais, o qual a caracterizou até aqui”⁴⁶. Assim, seu discurso vai ao encontro da soberania pós-nacional ou compartilhada, a partir de uma realidade que, de fato, é singular da integração europeia.

Na mesma linha, o Conselho Constitucional Francês entendeu que o tratado não contrariaria a Lei Maior daquele Estado, à luz da cláusula que autoriza o exercício de

⁴³ HABERMAS, Jürgen. **The Crisis of the European Union. A Response**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2012. p. 121-122.

⁴⁴ ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal (BVerfG). 2 BvR 1390/12 e outros. Divulgado em 12 set 2012. Disponível em <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-067en.html>>. Acesso em 23 ago.2013. A audiência de mérito do caso ocorreu em 11 de junho de 2013, sendo que, até o fechamento desse trabalho, o resultado final encontrava-se pendente de anúncio.

⁴⁵ Ao lado da França, a Alemanha foi a principal mentora e entusiasta das regras de incorporação de limites de déficit público. Sobre o papel de ambos nesse movimento, incluindo-se questionamento de sua real utilidade do ponto de vista econômico, confira-se: BARBER, Tony. “Europe’s public finances still in the balance”. *Financial Times*. Disponível em <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/c71bede0-36d0-11e1-9ca3-00144feabdc0.html>>. Acesso em 24 ago.2013.

⁴⁶ “[...] this changes the present design of the economic and monetary union in such a way that it moves away from the principle of the independence of the national budgets which has characterised the monetary union so far” (tradução livre).

competências comuns visando à cooperação europeia (art. 88-1). Também considerou que a atuação do Tribunal de Justiça Europeu na matéria não afastaria a soberania nacional, tendo em vista seu exercício interno a ele não era dependente. Ressaltou, apenas, a desnecessidade de alteração da Constituição para incorporação das medidas de equilíbrio orçamentária, haja vista a existência de leis de conteúdo semelhante e a margem conferida pelo pacto⁴⁷.

Em Portugal, por sua vez, os impactos das medidas de austeridade, destinadas a atender à redução do déficit orçamentário, seguindo compromisso assumido com o bloco europeu, foram bastante severos. No setor público, especialmente, houve redução remuneratória, suspensão do subsídio de férias, proibição de promoções funcionais e dispensas, além da majoração de impostos.

Obviamente, o tema foi objeto de indagações no Tribunal Constitucional daquele país. De forma emblemática, a maioria reputou que o conteúdo do plano orçamentário para 2013 (Lei n.º 66-B/2012) – prevendo o agravamento das referidas intervenções como decorrência da obtenção de auxílio financeiro externo – ofendia a carta portuguesa em diversos pontos, como o da vedação do excesso e o da proteção da confiança⁴⁸.

Em que pese o reconhecimento dos “objetivos orçamentais essenciais ao reequilíbrio das contas públicas, num contexto de particular excepcionalidade”, guiados por “interesse público real, perceptível, claro e juridicamente enquadrável, coincidente com a preservação da capacidade de financiamento do Estado”, a lei foi considerada inconstitucional pela maioria do colegiado.

Nos votos divergentes, entretanto, restava preponderante a preocupação da manutenção do equilíbrio orçamentário pactuado com a União Europeia, a qual funcionaria como um fator limitador da liberdade de conformação do legislador nacional:

É perante estes dados da realidade que, do ponto de vista jurídico-constitucional, interessa relevar como *fatores delimitadores da liberdade de conformação do legislador, tendo em conta o princípio da construção e aprofundamento da União Europeia (...):* (i) o princípio da cooperação leal com a União Europeia e os demais Estados-membros (artigo 4.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia), *em especial no tocante ao objetivo da estabilidade da «Zona Euro»;*

(...) a medida em causa e as normas que a instituem inserem-se *num contexto de excepcionalidade económico-financeira* e, em especial, na «Estratégia de consolidação

⁴⁷ FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Décision n.º 2012-653. 09 ago.2012. Disponível em <www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>. Acesso em 25 ago.2013

⁴⁸ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 187/2013, Plenário, Rel. Cons. Carlos Fernandes Cadilha, Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.htm>>. Acesso em 18 ago.2013. Destacou-se.

orçamental» *determinada pelas obrigações específicas assumidas pelo Estado português ao nível internacional (Fundo Monetário Internacional) e da União Europeia, na sequência do pedido de ajuda financeira externa. (...) [o agravamento da situação excepcional] poderia constituir uma séria ameaça para a estabilidade, unidade e integridade de toda a área do euro se não se lhe pusesse termo urgentemente.*

Os julgados acima servem para explicitar a concretude e a atualidade da problemática em tela. Diante do cenário de intensificação da cooperação jurídica, econômica e política do bloco europeu, sobretudo em momentos de crise, há uma tensão com a vontade local afetada. Esta, por vezes, mostra-se impotente para influir no âmbito externo. No plano orçamentário, o apelo pela salvaguarda da união monetária e da estabilidade confirma que, no embate frente ao avanço das estruturas supraestatais, os poderes nacionais vêm cedendo mais espaço em prol do compartilhamento de competências soberanas.

5 Conclusão

Conforme examinado, para problemas além fronteiras, as soluções meramente dependentes do cenário nacional não são suficientes para oferecer respostas satisfatórias. Se isso é verdade, de uma forma geral, no contexto da globalização, na Europa, em particular, o desenvolvimento do processo de integração regional das últimas décadas torna essa realidade ainda mais aguda. No âmbito financeiro, enfoque do presente artigo e pilar marcado pela adoção da moeda única, a dinâmica de interdependência dos países do bloco ficou evidente durante o período de recente crise.

Dessa maneira, pode-se afirmar que a lógica supranacional da União Europeia “modifica completamente a concepção tradicional da soberania”. Isto porque, a partir das especificidades de construção política original, terminam “esvaziando os Estados de uma parte de suas prerrogativas”⁴⁹. Ao seguir esse caminho de rede, o tratado de estabilidade europeu dá continuidade a movimento anterior e insere-se, portanto, na referida ambiência pós-nacional, a qual demanda o compartilhamento da soberania constitucional em outros níveis institucionais diversos dos poderes estabelecidos horizontalmente.

Tal fenômeno, caracterizado como de temperamento, mitigação ou limitação – taxonomias que aportam no mesmo diagnóstico – passa a avançar de modo mais firme em um dos feudos até então com certa margem para apreciação nacional, qual fosse, a definição dos limites de gastos públicos e de endividamento dos Estados. A ponto de o tratado não apenas

⁴⁹ CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte : Fórum. 2009, p. 55-58.

determinar a incorporação dos parâmetros de disciplina e supervisão regional como regras vinculantes, como ainda prever a possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias pelo Tribunal de Justiça da UE, em caso de infundado desatendimento das metas.

Em conseqüência, no processo orçamentário, expressão das escolhas alocativas nacionais, permeado por funções de controle interno, passa a figurar mais um condicionante, externo, que são os percentuais máximos de déficits e de dívida pública fixados pela União Europeia. Tudo isto em prol da preservação dos objetivos de integração, cooperação solidária e desenvolvimento comum, ainda que careçam de mecanismos de participação mais consistentes na esfera do bloco. As Cortes Constitucionais que tiveram a oportunidade de examinar o assunto, por sua vez, vêm chancelando que a nova modelagem não afetaria a estrutura nacional, conforme ilustram as decisões alemã e francesa; além da própria portuguesa, na qual o veto de inconstitucionalidade foi mais direcionado ao remédio utilizado do que ao conceito em si.

Por fim, a complexidade da estrutura rumo à união fiscal remete, por fim, à lembrança do Federalista nº 58, no qual MADISON registrava que, no contexto da organização das funções estatais, o Legislativo era conhecido por deter a carteira ou o cofre, isto é, o poder de autorizar a despesa pública⁵⁰. Fato é que, ante o fortalecimento do quadro supraestatal europeu, conclui-se que essa prerrogativa dos representantes do povo remanesce circunscrita, pois não mais se permite delinear o orçamento livremente, fora dos compromissos de estabilidade financeira fixados com atores externos.

6 Referências bibliográficas

ALEMANHA. **Tribunal Constitucional Federal**. 2 BvR. 1390/12 e outros. Divulgado em 12 set 2012. Disponível em <<https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg12-067en.html>>. Acesso em 23 ago.2013

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 8. ed. Rio de Janeiro : Forense. 1975.

BECK, Ulrich. **A Europa alemã**. Trad. Marian Toldy et al. Lisboa : Edições 70. 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. de Carmen Varriale et al. 11 ed. Brasília : UnB. 1998.

BODIN, Jean. **On sovereignty : four chapters from The Six Books of the Commonwealth**. Trad. Julian H. Franklin. Cambrige : Cambridge University Press. 1999

⁵⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York : Simon & Schuster. 2004, p. 419.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte : Fórum. 2009

DROMI, Roberto. **Presupuesto y cuenta de inversion**. 2. ed. Buenos Aires :Ciudad Argentina. 1997.

FIORAVANTI, Maurizio. **Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali**. Bari : Laterza. 2009

FRANÇA. **Conselho Constitucional**. Decisão nº 2012-653. 09 ago.2012. Disponível em <www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>. Acesso em 24 ago.2013.

GISBERT, Rafael Bustos. **La Constitucion Red : Un Estudio Sobre Supraestatalidad y Constitucion**. Bilbao IVAP . 2005.

GRIMM. Dieter. **Constituição e Política**. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey. 2006

HÄBERLE, Peter. **El Estado Constitucional**. Trad. Hector Fix-Fierro. México, D.F : UNAM . 2003. Disponível em <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=14>>. Acesso em 28.abr.2013.

_____. “Algunas tesis sobre el presente y el futuro de Europa: una aportación al debate”. Trad. Francisco Balaguer Callejón. In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. Año 9. N. 18. Julio-diciembre 2012. Disponível em: <http://www.ugr.es/~redce/REDCE18/articulos/16_HABERLE.htm>. Acesso em: 20.jul. 2013.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Trad. Márcio S. Silva. São Paulo : Littera Mundi. 2001.

_____. “O Estado Nacional tem um Futuro?”. Trad. Paulo Soethe In: **A inclusão do outro**. 3. ed. São Paulo : Loyola. 2007, p. 127-182.

_____. “Afterwords: Lessons of Financial Crisis”. In: **Europe: The Faltering Project**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2009, p. 184-197.

_____. **The Crisis of the European Union. A Response**. Trad. Ciarin Cronin. Cambridge : Polity Press. 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York : Simon & Schuster. 2004.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre : Fabris. 1998.

MACCORMICK, Neil. “On Sovereignty and Pos-Sovereignty”. **Questioning Sovereignty**. Oxford : Oxford University Press. 1999. p. 123-137.

MANGIAMELI, Stelio. “El diseño institucional de la Unión Europea después del Tratado de Lisboa”. Trad. Valentina Faggiani . In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. Año 8. N. 15. Enero-junio 2011. Disponível em: <<http://www.ugr.es/~redce/REDCE15/articulos/10SMangiameli.htm>>. Acesso em: 19.mar.2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Vander (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2009.

MARTÍN, Araceli Mangas; NOGUERAS, Diego J. Liñan. **Instituciones y Derecho de la Unión Europea**. 7. ed. Madrid : Tecnos. 2012.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo : Martins Fontes, 2009.

NOVAC, Petr. **Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty Ratification requirements and present situation in the Member States**. Brussels : European Parliament's Committee on Constitutional Affairs. mai. 2013. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2013-05-27_pe462455-v15_/2013-05-27_pe462455-v15_en.pdf>. Acesso em 24 ago.2013.

OFFE, Claus. “Europe in the trap”. **Eurozine**. Trad. Samuel Willcocks. Disponível em <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-06-offe-en.html>. Acesso em 01 mai.2013.

PERNICE, Ingolf E.. “The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action”. **Columbia Journal of European Law**, Vol. 15, N. 3. p. 349-407. 2009, Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=1326114>>. Acesso em 26 mai.2013.

_____. “El constitucionalismo multinivel en la Unión Europea”. Trad. Cristina Mendez. In: **Revista de Derecho Constitucional Europeo**. Año 8 N. 17. Enero-junio 2012. Disponível em: < http://www.ugr.es/~redce/REDCE17/articulos/17_PERNICE.htm>. Acesso em: 03 ago.2013.

PORTUGAL. **Tribunal Constitucional**. Acórdão n.º 187/2013, Plenário, Rel. Cons. Carlos Fernandes Cadilha. 05 abr.2013. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.htm>>. Acesso em 18 ago.2013.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Volume V. 3. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2008.

TOURAINÉ, Alain. **Um nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy**. Buenos Aires : Paidós. 2006

WAGNER, Francisco Sosa; FUERTES, Mercedes. **Bancarrotta del Estado y Europa como contexto**. Madrid : Marcial Pons. 2011

WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process**. Hampshire; New York : Palgrave Macmillan. 2010