

LEVANDO O DIREITO FINANCEIRO A SÉRIO

Blucher

JOSÉ MAURICIO CONTI

Graduado em Direito e Economia pela Universidade de São Paulo. Mestre, Doutor e Livre-docente em Direito pela Universidade de São Paulo. É Professor Associado III da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo com experiência e ênfase em Direito Financeiro, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Financeiro, Federalismo Fiscal, Orçamentos Públicos, Fiscalização financeira a orçamentária, Tribunais de Contas, Dívida Pública e Responsabilidade Fiscal. Fundador dos Grupos de Pesquisa: “Orçamentos Públicos: planejamento, gestão e fiscalização”, “Federalismo Fiscal” e “Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas”, na Faculdade de Direito da USP.

LEVANDO O DIREITO FINANCEIRO A SÉRIO

Levando o direito financeiro a sério

© 2016 José Mauricio Conti

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer
meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

FICHA CATALOGRÁFICA

Conti, José Mauricio

Levando o direito financeiro a sério
[[livro eletrônico] / José Mauricio Conti.
São Paulo: Blucher, 2016.

3 Mb; pdf

ISBN 978-85-8039-144-2 (e-book)

ISBN 978-85-8039-143-5 (impresso)

Open Access

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas

I. Título

16-0188

CDD 343.8103

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito financeiro – Brasil

Há 20 anos, em 1995, comecei a ministrar aulas de Direito Financeiro aos alunos de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), e, alguns anos depois, nas primeiras disciplinas do curso de pós-graduação nessa área. E é com grande satisfação que permaneço até hoje na docência da matéria.

Nesse período, tive o privilégio de acompanhar a maior evolução havida na história do Direito Financeiro, que, nessas duas décadas, experimentou avanços que o colocam hoje em uma posição de destaque no mundo jurídico. Avanços que se iniciaram em 1994, com a estabilização da moeda, e se intensificaram em 2000, com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A importância do Direito Financeiro se mostra presente e cresce a cada dia ao ficarem claras as tensões decorrentes da falta de recursos para atender as necessidades públicas e assegurar os direitos previstos em nossa Constituição. O orçamento, como lei que define os recursos à disposição do Poder Público para atender às demandas e estabelece onde e como serão gastos, passou a ser visto como norma que precisa ser respeitada, à semelhança das demais que regulam a atividade financeira do Estado. E a lei orçamentária é aceita como a mais importante depois da Constituição. Há esperanças de que a alcunha de “peça de ficção” pela qual sempre foi reconhecida, e da qual ainda não se desvencilhou completamente, se torne coisa do passado.

Limitações aos gastos públicos, responsabilidade no endividamento, planejamento, transparência e outras tantas questões envolvendo as finanças públicas tornaram-se parte integrante do cotidiano dos gestores públicos. A credibilidade dos governantes é em boa parte decorrente do respeito que têm pelas normas de Direito Financeiro, cujo fiel cumprimento é fundamental para transmitir segurança jurídica à sociedade, aos mercados interno e externo, a todos os demais Estados com os quais o Brasil se relaciona.

Órgãos de fiscalização das contas públicas passaram a ter visibilidade e importância nunca antes vista. Questões de Direito Financeiro começaram a chegar com mais frequência aos Tribunais, e o Poder Judiciário a ter de decidir e construir jurisprudência em temas relevantes envolvendo o Direito Financeiro.

A doutrina passou a dar mais atenção ao Direito Financeiro, estudiosos voltaram seus olhos para essa área até então esquecida, alunos viram nela um vasto campo a ser explorado e tem sido gratificante acompanhar a produção de dissertações e teses que se aprofundam nas instigantes questões da matéria. E nisso a Faculdade de Direito da USP teve e tem um papel determinante, com seus professores e alunos dedicados e interessados em desbravar esse ramo do Direito e a ele dar uma nova dimensão.

Estudar e escrever a respeito do Direito Financeiro, nessas circunstâncias, passa a ser uma atividade especialmente estimulante, pois permite a incursão por áreas ainda pouco exploradas, com a certeza de que sempre será possível dar uma contribuição inovadora. Faz ver que o Direito Financeiro deve ser estudado com os olhos voltados para o futuro, por estar em constante modernização, sempre atento aos avanços da sociedade, em todos os seus aspectos.

São razões que tornam prazeroso escrever as colunas – aqui publicadas – da seção “Contas à Vista” criada pelo site *Consultor Jurídico*, que há pouco mais de três anos divido com meu colega de docência na Faculdade de Direito da USP, Fernando Scaff, na qual temos a oportunidade de expor temas de Direito Financeiro, levando ao leitor a possibilidade de refletir sobre as principais questões afins presentes no cotidiano.

A iniciativa do site *Consultor Jurídico* de criar a seção “Contas à Vista” mostrou-se um grande avanço na forma de comunicação e divulgação das ideias no mundo jurídico. Com textos mais curtos, compatíveis com a modernidade, tem tudo para se transformar na nova forma de comunicar-se com o leitor interessado no Direito Financeiro. Os textos atingem um público amplo e de forma muito mais rápida, permitindo que fatos há pouco ocorridos possam ser objeto de análise qualificada pelos colunistas. A repercussão dos textos é imediata, com os leitores tecendo considerações e comentários que permitem ao autor ter um *feedback* das ideias veiculadas, o que muito colabora para maior reflexão sobre o texto escrito. Repercussão que se amplia e reflete nas redes sociais, ampliando ainda mais o público atingido. Uma demonstração de que a forma de se comunicar com o leitor está em evolução, e esse é o caminho a seguir.

As colunas publicadas nesta coletânea, aproveitando-se dos fatos relevantes da vida nacional, mostram como as questões de Direito Financeiro estão presentes na vida de cada um de nós, da sociedade e do Estado. O uso de linguagem mais simples, clara e direta, sem rebuscamentos, torna o Direito Financeiro mais compreensível, leve, prático e agradável. Facilita e incentiva a leitura, em uma época em que o tempo se mostra a cada dia mais escasso, o que exige textos curtos, simples,

precisos e voltados à realidade, que permitam compreender os fatos à luz das normas e teorias do Direito, e vice-versa, conectando a teoria com a prática.

Reunir as colunas selecionadas em um livro que permita ao interessado ter fácil acesso a elas de forma sistematizada em torno dos grandes temas de Direito Financeiro, foi o meio encontrado de aproximação ainda mais forte com o leitor que, além do site *Consultor Jurídico*, passa a ter também o meio impresso, podendo ainda acessar gratuitamente o conteúdo do livro no formato pdf no site da Editora Blucher <www.blucher.com.br> pelo selo Open Access.

Escrever sobre os fatos que estão no dia a dia de cada um de nós, muitas das vezes ocupando espaços na mídia e chamando a atenção de todos, inviabiliza uma fórmula que permita congregiar todos os assuntos de Direito Financeiro, abordados ao longo desses mais de três anos, sob um título único. No entanto, ao reler cada um dos textos, vê-se que há um ponto que une quase todos. Este é, infelizmente, o fato de observar que normas de Direito Financeiro têm sido sistematicamente descumpridas, desconsideradas e a elas não têm sido dada a merecida importância, especialmente nesses últimos anos, desde que as colunas começaram a ser publicadas. Nessa linha, tornou-se possível encontrar um título para esta obra que pudesse destacar a necessidade de colocar o Direito Financeiro no seu devido lugar: aquele de um ramo do Direito que hoje tem inegável proeminência no mundo jurídico. E não houve modo mais adequado do que tomar emprestado de Ronald Dworkin a feliz expressão que utilizou para intitular sua conhecida obra: *Levando os direitos a sério*. Ainda que nestes textos não tenha havido nenhum compromisso com o conteúdo da sua obra, a expressão é reveladora da situação atual – e que se espera momentânea –, do Direito Financeiro, pois o que tem faltado é, justamente, que seja levado a sério. E na maior parte dos textos esta se mostra uma preocupação constante.

Os professores com quem dividi e divido as aulas de Direito Financeiro na USP – Regis de Oliveira, Heleno Torres, Estevão Horvath e Fernando Scaff – e os alunos dos cursos de graduação e pós-graduação sempre foram e continuam sendo fontes permanentes de inspiração para questões que fazem pensar sobre o Direito Financeiro. Muitos assuntos abordados nas colunas surgiram a partir desses contatos, e a colaboração, sobretudo dos orientandos, com quem se travam permanentes debates, foi especialmente relevante. A todos um especial agradecimento. Sem contar os professores de outras universidades, que só deixo de nomear por ter a certeza de que acabarei esquecendo algum e cometendo grave injustiça, mas cuja contribuição mostra que o interesse da disciplina é crescente e em nada se parece com o que havia há 20 anos, quando comecei a me dedicar ao tema.

De grande utilidade para o surgimento de temas a serem debatidos, bem como do que é objeto de abordagem nos textos, são os três grupos de pesquisa USP-CNPq que mantenho para discussões de matérias de Direito Financeiro: “Orçamentos Públicos: planejamento, gestão e fiscalização”; “Federalismo Fiscal”; e “Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas”.

Os textos que estão neste livro, por vezes, contêm pequenos ajustes, destinados tão somente a corrigir eventuais equívocos de redação observados em uma revisão final, sem que isso importe em alguma modificação do conteúdo.

O compromisso de escrever mensalmente uma coluna para tratar de questões de Direito Financeiro, embora possa parecer um encargo, acaba sendo muito gratificante pela difusão das ideias com as quais se pretende fomentar os estudos e debates. E as críticas, por vezes presentes nestas colunas, têm a intenção de serem sempre construtivas, de forma a colaborar para um Direito Financeiro melhor, mais respeitado – e que seja levado a sério.

Espero que esta obra possa ser útil a todos e desejo uma boa e proveitosa leitura. Críticas e sugestões serão sempre muito bem-vindas e podem ser encaminhadas ao e-mail jmconti@usp.br.

São Paulo, dezembro de 2015

José Mauricio Conti

Parte 1. RECEITAS PÚBLICAS E FEDERALISMO FISCAL	11
Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo.....	13
Reformular o FPE para adequar o federalismo fiscal.....	17
Desafios federativos precisam ser vencidos para acabar com a falta d'água.	23
Parte 2. DESPESAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	29
Nem só com <i>royalties</i> se melhora qualidade da educação.....	31
Saúde não precisa só de dinheiro, mas de boa gestão.....	35
Financiamento da segurança pública precisa de atenção.....	41
Afim, quanto custou a Copa do Mundo para a sociedade brasileira?.....	45
O direito financeiro pode ser a solução para os sem-teto.....	49
Maioridade penal, os 25 anos do ECA e o direito financeiro.....	53
Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário.....	59
Parte 3. PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	65
Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente.....	67
Planejamento municipal precisa ser levado a sério.....	73
Descaso com o planejamento deixa o país sem rumo.....	77
Poder Judiciário: 2014 é o ano do planejamento estratégico.....	83
LDO é instrumento eficiente para a administração pública.....	89
No primeiro ano de mandato, não se cumprem promessas.....	93
No fundo, protestos envolvem questões orçamentárias.....	97
E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal.....	101
Um ano depois, fica a pergunta: quem pagou a conta dos protestos de junho?.....	105
O direito financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal.....	109
Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção.....	115
Vereador não pode apenas homologar a Lei Orçamentária.....	121

Parlamentar pode, sim, propor lei em matéria financeira	125
Poderes não são independentes sem autonomia financeira	129
Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas.....	133
Natal é tempo de correr com a execução orçamentária	137
O final de ano, as dívidas e os “restos a pagar”	141
Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes	145
Durante as eleições, pense bem para quem vai entregar a chave do cofre.....	149
Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos	153
Orçamento impositivo é avanço para administração.....	157
Aprovação do “orçamento impositivo” é insuficiente para dar credibilidade à Lei Orçamentária.....	161
Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão	167
Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias	171
Parte 4. FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.....	175
Controle interno mostra sua força no combate à corrupção	177
Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público.....	181
Corrupção na Petrobras precisa ser apurada com rigor pelo TCU e CGU.....	187
Julgamento das contas do governo precisa ser feito com rigor.....	193
Julgamento histórico do TCU reprovava as contas do governo.....	199
Parte 5. DÍVIDA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE FISCAL.....	203
Carnaval financeiro: contas “maquiadas” não vão tornar nosso país mais bonito	205
Atenção caro leitor, pedalar faz mal à saúde!.....	209
Acabar com a meta de superávit é irresponsabilidade fiscal	213
Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei.....	219
Cuidado, pedalar pode dar cadeia!.....	223
BNDES tem o dever de colaborar com a transparência dos gastos públicos ..	229
2015: o ano de triste memória para o Direito Financeiro que não quer terminar	235