

LEVANDO O DIREITO FINANCEIRO A SÉRIO

A luta continua

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 e 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. Juiz de Direito em São Paulo.

LEVANDO O DIREITO FINANCEIRO A SÉRIO

A luta continua

3ª edição

Levando o direito financeiro a sério: a luta continua

© 2019 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.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Conti, José Mauricio

Levando o direito financeiro a sério : a luta continua [livro eletrônico] / José Mauricio Conti.
-- 3. ed. -- São Paulo : Blucher, 2019.

3 Mb ; ePUB

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-402-3 (e-book)

ISBN 978-85-8039-403-0 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas I. Título

19-1605

CDD 343.81

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito financeiro - Brasil

A vida continua, e o Direito Financeiro não para.

Desde a publicação da 2ª edição, com as colunas publicadas até dezembro de 2017, as questões envolvendo o Direito Financeiro continuaram na ordem do dia, justificando a atualização do livro.

Do final de 2017 até os primeiros meses desse ano de 2019, muita “água já rolou sob da ponte”, como diz o provérbio popular, e não se pode deixar de acompanhar os fatos e como o Direito Financeiro evoluiu ao longo desse período.

Tempos marcados pelas dificuldades que tiveram de ser enfrentadas pelo novo Presidente, vice empossado após um traumático processo de *impeachment*, por razões orçamentárias, o que acabou gerando um efeito positivo de atenção e maior respeito às normas de Direito Financeiro.

Há que se constatar a solidez demonstrada pelas instituições, tendo sido superado o episódio dentro dos limites estabelecidos pela Constituição, com o vice-presidente assumindo o mandato, realizando eleições livres e entregando o comando ao sucessor democraticamente eleito. Mas não há como deixar de constatar as dificuldades políticas de superar os vários obstáculos no comando de uma Nação sem que tenha a legitimidade política de ter recebido o voto diretamente da população como primeiro e principal mandatário.

E não foram poucos, como se poderá constatar ao longo dos vários textos acrescidos a esta 3ª edição.

A derrocada das finanças públicas, em especial nos Estados e Municípios, continuou “firme e forte”, e recuperá-las foi e continua sendo um desafio não superado. Entes federados sucumbem por colapso financeiro, exigindo medidas duras, como a decretação de intervenções, especialmente em razão do problema da violência. E a “administração-bombeiro” continua a agir, impondo “pautas-bomba” ao Congresso Nacional, e os ataques às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal continuam, na tentativa de trazer alívios temporários, provisórios e imediatos aos entes federados.

Desafios a serem enfrentados pelo Presidente e Governadores recém-eleitos, que assumem com o apoio das urnas e não podem perder a oportunidade de enfrentá-los.

Enquanto isso, a guerra contra a corrupção não cessa, e o “mecanismo orçamentário” continua funcionando.

Tudo isso dificulta a efetiva implantação de normas de gestão e planejamento eficazes, e o Direito Financeiro fica sob ataque de todos os lados, lutando para manter a higidez de suas normas e de sua estrutura. Uma guerra em que muitas vezes parece estar sozinho, contra tudo e todos.

Um estímulo a mais para manter o ânimo dos soldados que lutam ao seu lado, com a convicção de estarem do lado certo e defendendo o que é melhor e mais justo para todos.

O fato é que continuam presentes as demandas já identificadas desde a primeira edição: levar o Direito Financeiro a sério é um objetivo que ainda precisa ser alcançado, e o caminho a percorrer ainda parece bem longo.

Novamente, o que se deseja é uma boa, proveitosa e agradável leitura a todos. Agradeço as críticas e sugestões às duas primeiras versões, que continuam sendo sempre muito bem-vindas e podem ser encaminhadas ao e-mail jmconti@usp.br.

São Paulo, março de 2019.

José Mauricio Conti

Foi uma grande satisfação ver a excelente acolhida à obra *Levando o Direito Financeiro a sério*, em que foi possível falar aos leitores sobre o Direito Financeiro de forma mais leve e agradável, além de dar publicidade a textos informativos e críticos, que de alguma forma colaboraram para seu aperfeiçoamento.

As colunas continuaram a ser regularmente publicadas no ConJur, e após dois anos chegou a hora de atualizar o livro, compondo-o com os textos produzidos nesse período.

Uma época um tanto conturbada, mas de grande relevância para o Direito Financeiro, que foi marcada pelo *impeachment* presidencial, por razões diretamente ligadas ao descumprimento de normas de Direito Financeiro. Se por um lado se percebe a falta de seriedade com que foi tratado o ordenamento jurídico das finanças públicas, por outro se viu que houve aplicação de sanções de forma nunca antes vista no âmbito do Direito Financeiro, evidenciando a força de suas normas e a necessidade de que sejam respeitadas.

Outros fatos importantes marcaram esses dois anos para o Direito Financeiro, como o leitor verá ao longo das colunas, não sendo o caso de enumerá-los.

Constata-se que a importância do Direito Financeiro é cada vez maior, como maior também tem sido a consciência de que deve ser respeitado.

Mas o último período continuou a dar inúmeros exemplos de que o Direito Financeiro ainda não é levado a sério, o que justifica a manutenção do título desta obra. Essa é uma luta que continua!

A questão dos precatórios ainda não foi solucionada, e mais emendas à Constituição foram publicadas sobre o tema; a corrupção segue firme, apesar da intensificação do combate e da atuação dos órgãos de fiscalização; debates sobre temas relevantes, como a reforma da previdência social, avançam mas não se chega a um consenso. O que mais chamou a atenção, porém, foi o verdadeiro estado de falência a que chegaram vários entes da federação, consequência de irresponsabilidades fiscais e da falta de planejamento. Por essa razão, o ataque às normas de Direito Financeiro foi intenso. Decretação de “estados de calamidade

pública”, flexibilizações da legislação financeira e outras medidas que mostram haver ainda muito que fazer na defesa do Direito Financeiro.

Levar o Direito Financeiro a sério é um objetivo que ainda precisa ser alcançado. E há um longo caminho a percorrer.

Uma boa, proveitosa e agradável leitura a todos. Agradeço as críticas e sugestões à primeira edição. Elas continuam sempre muito bem-vindas, e podem ser encaminhadas ao e-mail jmconti@usp.br.

São Paulo, dezembro de 2017.

José Mauricio Conti

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. 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

Sumário

Apresentação à 3ª edição.....	5
Apresentação à 2ª edição.....	7
Apresentação à 1ª edição.....	9
Parte 1. RECEITAS PÚBLICAS E FEDERALISMO FISCAL	17
Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo.....	19
Reformular o FPE para adequar o federalismo fiscal.....	23
Desafios federativos precisam ser vencidos para acabar com a falta d'água..	29
Benefícios fiscais, partilha de receitas e a “súmula-fantasma” do STF.....	35
A delação da JBS, o BNDES, as salsichas e a promiscuidade nas relações financeiras	41
Colapso financeiro leva ao caos social e à intervenção federal na segurança do Rio de Janeiro.....	47
Parte 2. DESPESAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	53
Nem só com <i>royalties</i> se melhora qualidade da educação.....	55
Saúde não precisa só de dinheiro, mas de boa gestão.....	59
Financiamento da segurança pública precisa de atenção.....	65
Afinal, quanto custou a Copa do Mundo para a sociedade brasileira?.....	69
O Direito Financeiro pode ser a solução para os sem-teto.....	73
Maioridade penal, os 25 anos do ECA e o Direito Financeiro.....	77
Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário.....	83
Recursos são fundamentais para garantir o direito das pessoas com deficiência.....	89
Relação das mulheres com o dinheiro precisa ser desmitificada.....	95
Universidades públicas agonizam pela falta de recursos.....	101
É preciso transparência no sistema tarifário e de subsídio do transporte coletivo.....	105

Direito financeiro tem responsabilidade nos avanços da proteção ao trabalhador.....	111
Aumento da violência leva a retrocesso nas prioridades orçamentárias.....	115
Museu queimado expõe a incompetência dos “bombeiros de gravata”	121
Parte 3. PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.....	127
Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente.....	129
Planejamento municipal precisa ser levado a sério.....	135
Descaso com o planejamento deixa o país sem rumo.....	139
Poder Judiciário: 2014 é o ano do planejamento estratégico.....	145
LDO é instrumento eficiente para a administração pública.....	151
Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	155
No primeiro ano de mandato, não se cumprem promessas.....	161
No fundo, protestos envolvem questões orçamentárias.....	165
E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal.....	169
Um ano depois, fica a pergunta: quem pagou a conta dos protestos de junho?	173
Vivemos no país das finanças públicas mal-assombradas.....	177
O Direito Financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal.....	183
Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção.....	189
Vereador não pode apenas homologar a Lei Orçamentária.....	195
Parlamentar pode, sim, propor lei em matéria financeira	199
Poderes não são independentes sem autonomia financeira	203
Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas.....	207
Natal é tempo de correr com a execução orçamentária	211
O final de ano, as dívidas e os “restos a pagar”	215
Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes	219
Durante as eleições, pense bem para quem vai entregar a chave do cofre.....	223
Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos	227
Orçamento impositivo é avanço para administração.....	231
Aprovação do “orçamento impositivo” é insuficiente para dar credibilidade à Lei Orçamentária.....	235
Crise econômica pode criar “orçamento recurso-zero”	241

Flexibilidade orçamentária deve ser usada com moderação	245
Uso político dos instrumentos de Direito Financeiro deve ser combatido.....	251
Não falta dinheiro à administração pública, falta gestão	255
Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias	259
Direito Financeiro precisa avançar, e a hora é agora.....	263
É preciso ter cautela e transparência para debater a reforma da Previdência .	269
Que venha 2017, e traga boas notícias para o Direito Financeiro	275
O “mecanismo orçamentário” nem os caminhoneiros conseguem parar.....	281
Pautas-bomba ameaçam explodir o orçamento de 2019	287
O novo presidente e o direito financeiro: o que podemos esperar?.....	293
Uma facada na “caixa-preta do sistema s” em defesa da universalidade orçamentária.....	299
Novos governos, novas esperanças de avanços no Direito Financeiro	305
Parte 4. FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.....	311
Controle interno mostra sua força no combate à corrupção	313
Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público.....	317
Corrupção na Petrobras precisa ser apurada com rigor pelo TCU e CGU.....	323
Julgamento das contas do governo precisa ser feito com rigor.....	329
Julgamento do TCU que reprovou contas do governo entrou para a história do Direito Financeiro	335
“PEC do padrão mínimo” vai aperfeiçoar Tribunais de Contas.....	339
Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos	345
Combate à corrupção marca uma nova república em construção	351
Moralização da administração pública: chegou a vez dos Tribunais de Contas	359
Discutindo a relação entre o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas.....	367
Devolvam nosso dinheiro: guerra contra a corrupção vence mais uma batalha	371
OAB finalmente vai prestar contas: decisão do TCU corrige erro histórico.....	377
Parte 5. DÍVIDA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE FISCAL.....	385
Carnaval financeiro: contas “maquiadas” não vão tornar nosso país mais bonito.....	387

Atenção caro leitor, pedalar faz mal à saúde!.....	391
Acabar com a meta de superávit é irresponsabilidade fiscal.....	395
Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei.....	401
Cuidado, pedalar pode dar cadeia!.....	405
BNDES tem o dever de colaborar com a transparência dos gastos públicos..	411
No samba dos precatórios, quem dança são os credores!.....	417
Agressões ao Direito Financeiro dão razões para o <i>impeachment</i>	423
Desrespeito ao Direito Financeiro afastou Dilma do cargo de presidente.....	429
Refinanciar dívidas nada mais é do que postergar problemas	433
Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”	439
Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal e a responsabilidade fiscal	443
Um salve pela recuperação financeira do estado do Rio de Janeiro!	449
Devo, não nego: o Direito Financeiro e o dilema da dívida pública	455
O governo também te deve? Escolha a fila e entre nela!	461
Recuperar as finanças públicas em frangalhos é o desafio para 2018.....	467
Em casa onde falta pão, todos brigam e ninguém tem razão	473
Alívio para prefeitos compromete responsabilidade fiscal.....	479
2015: o ano de triste memória para o Direito Financeiro que não quer terminar.....	483