

José Maurício Conti

# A LUTA PELO DIREITO FINANCEIRO

2ª edição ampliada



# A LUTA PELO DIREITO FINANCEIRO

**Blucher**

## JOSÉ MAURICIO CONTI

Graduado em Direito e em 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 USP-CNPq: Orçamentos Públicos: planejamento, gestão e fiscalização; Federalismo Fiscal; e Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas, sendo todos na Faculdade de Direito da USP. Juiz de Direito (aposentado). Advogado, economista e Consultor em Direito Financeiro e Finanças Públicas.

## A LUTA PELO DIREITO FINANCEIRO

2ª edição ampliada

SÃO PAULO

2024

*A luta pelo direito financeiro*  
2024 © 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  
A luta pelo direito financeiro / José Mauricio Conti.  
– 2. ed. - São Paulo : Blucher, 2024.  
400 p.

Bibliografia  
ISBN 978-65-5550-331-9 (impresso)  
ISBN 978-65-5550-332-6 (e-book)

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas - Brasil  
I. Título

24-1481

CDD 343.8103

---

Índices para catálogo sistemático:  
1. Direito financeiro

## APRESENTAÇÃO À 2ª EDIÇÃO

---

Com grande satisfação, dois anos após o lançamento deste livro, chegamos à segunda edição, e podemos apresentar ao leitor esta versão atualizada, à qual foram acrescentados textos publicados nos últimos dois anos. Vários temas relevantes que ocuparam a agenda nacional enriqueceram o conteúdo e os debates trazidos pelos novos textos.

Foram anos turbulentos para o Direito Financeiro, em que continuaram as significativas e frequentes mudanças na legislação, tornando cada vez mais desafiadoras a compreensão e a interpretação do ordenamento jurídico em matéria financeira. Reflexos da pandemia fizeram-se presentes, as mudanças nos rumos da administração pública federal e dos estados com as eleições impactaram as normas que regulam as finanças públicas, e seguramente continuarão a trazer alterações a um mundo que se modifica em velocidade cada vez maior. E que só vai se intensificar, pois o ano de 2023 terminou com a publicação da Emenda Constitucional 132, que instituiu a reforma fiscal, trazendo profundas alterações no âmbito do Direito Financeiro, e que certamente promoverá um sem-número de novas normas que continuarão a modificar as finanças públicas nacionais.

Verá o leitor que muitas das antigas questões controvertidas em Direito Financeiro continuam presentes, e seguramente assim permanecerão por longo tempo, apesar dos esforços em aperfeiçoar o sistema, reflexo em boa parte da permanente disputa de poder que tem nas finanças públicas seu palco principal.

Daqui para a frente os desafios serão maiores, pois as inovações tecnológicas vieram para ficar, abrindo uma grande interrogação sobre o futuro. Que seja para melhorar a vida de todos nós, é o que esperamos.

Deixo meus agradecimentos a todos aqueles que sempre colaboraram e continuam colaborando para que estas reflexões ganhem qualidade: meus colegas de docência, os profissionais que têm no Direito Financeiro seu principal instrumento de trabalho, alunos de graduação e pós-graduação e todos aqueles que se interessam por esse ramo do Direito. Os debates em eventos e nas aulas de pós-graduação da USP, bem como com os orientandos, têm sido muito valiosos, e deixo especial agradecimento a Evandro Maciel Barbosa, Isac Costa e Diogo Cordeiro Rodrigues, coautores de parte dos textos que integram esta edição.

E não poderia deixar de consignar que o título do livro permanece atual como nunca! O maior desafio do Direito Financeiro é conseguir que seja levado a sério, e ainda há muito o que fazer. A luta continua!

José Mauricio Conti

*jmconti@usp.br*

# APRESENTAÇÃO À 1ª EDIÇÃO

---

O Direito Financeiro já há muitos anos ocupa espaço de destaque não só no mundo jurídico, mas também na agenda nacional e internacional.

Os Estados modernos, as políticas públicas e ações governamentais em geral tem nas finanças públicas aspectos fundamentais que impactam diretamente na eficiência e sucesso dos resultados esperados.

Mesmo assim, como tenho reiteradamente chamado a atenção há quase 30 anos, não recebe a merecida atenção e dedicação dos estudiosos. Mas isso tem se alterado, ainda que em intensidade e velocidade menores do que seria o ideal.

O trabalho nesse sentido tem sido incansável, em todas as frentes. Mas recompensador. Incentivos, divulgação, fomento aos estudos e debates e à produção técnica e acadêmica tem sido uma luta de décadas, com bons resultados, e a tendência é de avanços cada vez maiores, como foi a recente inclusão do Direito Financeiro como disciplina obrigatória nos cursos de graduação em Direito.

Espera-se que esta obra desperte ainda mais o interesse de todos.

Fruto de reflexões feitas nos últimos três anos sobre a aplicação do Direito Financeiro na realidade dos acontecimentos recentes, materializadas em textos publicados, em sua maior parte, na Coluna Fiscal do site Jota, e também na versão eletrônica d'O Estado de São Paulo, este livro permite compreender e contextualizar o Direito Financeiro, evidenciando sua importância na vida de todos.

Sistematizados em seus grandes temas, o leitor poderá ter contato direto com as principais questões e institutos do Direito Financeiro que

foram relevantes nesse período. Uma forma de melhor compreender não só o Direito Financeiro, mas também e principalmente como questões jurídicas, sociais, econômicas e políticas, que têm no Direito Financeiro um aspecto fundamental e, por vezes, determinante. Não há como entendê-las sem essa visão analítica e compreensiva.

Não há como deixar de chamar a atenção para os efeitos da pandemia na sociedade, não só brasileira, mas também mundial. Um fenômeno que se iniciou nos primeiros meses de 2020 e ainda não terminou, causando transformações profundas e marcando a história.

Os reflexos disso em matéria de finanças públicas foram brutais, e por óbvio o Direito Financeiro foi fortemente impactado.

Ver-se-á que tivemos um verdadeiro “direito financeiro de crise”, com alterações importantes, efetivadas de forma rápida e improvisada, atropelando princípios caros ao Direito Financeiro, como o planejamento, e provocando fissuras nas estruturas de um sistema de gestão fiscal responsável.

Uma demonstração de que manter hígidas as normas não é tarefa simples e fácil. Exige de todos e cada um esforço e é uma luta contínua e permanente.

Nada mais adequado para dar título a esse livro do que inspirar-se no clássico de Rudolf Von Ihering, “A luta pelo Direito”, sempre atual. Como bem ressaltou em sua obra, é uma luta permanente, e não somente dos poderes públicos, mas de uma nação inteira. É uma luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos. Um trabalho incessante contra a anarquia que o ataca, e haverá sempre a necessidade de lutar para preservá-lo.

Assim é com o Direito Financeiro.

Esperamos que esses textos sejam um estímulo para que muitos outros se engajem nessa luta.

Boa leitura a todos!

José Mauricio Conti

*jmconti@usp.br*

# SUMÁRIO

---

## PARTE 1

### RECEITAS PÚBLICAS E FEDERALISMO FISCAL

- 1.1** EMENDA CONSTITUCIONAL 105:  
Presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade? **3**
- 1.2** FEDERALISMO FISCAL E(M) CRISE:  
Pandemia coloca em xeque as já difíceis relações financeiras  
na nossa Federação **9**
- 1.3** ESTADOS E MUNICÍPIOS PEDEM SOCORRO:  
Lei Complementar 173 concede auxílio financeiro e flexibiliza gestão fiscal  
para ajudar a saírem da crise **15**
- 1.4** O “PERDÃO BILIONÁRIO” ÀS DÍVIDAS DAS IGREJAS **23**
- 1.5** (EN)ROLANDO AS DÍVIDAS E O FEDERALISMO **29**
- 1.6** A ETERNA GUERRA CONTRA OS PRIVILÉGIOS FISCAIS:  
O PL 3203/2021 é mais uma batalha nessa luta que não avança **35**
- 1.7** EMENDA CONSTITUCIONAL AUMENTA REPASSE PARA OS MUNICÍPIOS:  
Uma importante alteração no FPM que teve pouca repercussão na mídia **41**
- 1.8** O VOO CEGO DA REFORMA FISCAL:  
A tão sonhada simplificação vai muito além de algumas fusões de tributos **47**
- 1.9** REFORMA TRIBUTÁRIA E ARCABOUÇO FISCAL SÓ AUMENTAM  
A ANGÚSTIA DOS PREFEITOS **55**

## **PARTE 2**

### **DESPESAS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 2.1** GASTOS DAS UNIVERSIDADES GERAM POLÊMICA E ACIRRAM DEBATE SOBRE RECURSOS DA EDUCAÇÃO **63**
- 2.2** COMO GARANTIR A SOBREVIVÊNCIA DURANTE E NO PÓS-PANDEMIA?  
Uma análise sobre os programas Renda Brasil, *Coronavoucher* e Bolsa Família **71**
- 2.3** OS CARTÕES CORPORATIVOS E A INCESSANTE LUTA PELA EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS **77**
- 2.4** LAGOSTAS COM LEITE CONDENSADO: A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO  
Um alerta aos gestores públicos: respeitar legitimidade dos gastos públicos é um imperativo constitucional **83**
- 2.5** O DIREITO FINANCEIRO, O MEIO AMBIENTE E A AGENDA 2030 **91**
- 2.6** AS PREFEITURAS E OS *SHOWS* MUSICAIS:  
Cultura e diversão ou desperdício de dinheiro público? **97**
- 2.7** DIREITO FINANCEIRO E O ATIVISMO JUDICIAL:  
Piso da enfermagem e sistema financeiro dos estados testam os limites do equilíbrio entre os Poderes **103**
- 2.8** OS POVOS INDÍGENAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO **109**
- 2.9** ORÇAMENTO PARA A GUERRA:  
Quando o dinheiro público pode ser usado para matar **115**

## **PARTE 3**

### **PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

- 3.1** DISPUTA DE PODER TRAZ O ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE VOLTA AO DEBATE **123**
- 3.2** DIREITO FINANCEIRO E MEIO AMBIENTE:  
Como os instrumentos financeiros são fundamentais para proteger esse patrimônio da humanidade **129**

<b>3.3</b>	O PLANO MAIS BRASIL E O PACOTE DE MUDANÇAS NO DIREITO FINANCEIRO	<b>135</b>
<b>3.4</b>	OS PLANOS DO GOVERNO BOLSONARO E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO	<b>141</b>
<b>3.5</b>	DIREITO FINANCEIRO EM TEMPOS DE CORONAVÍRUS	<b>147</b>
<b>3.6</b>	O INIMIGO MORA AO LADO: “Orçamento de guerra” exige controle e responsabilidade	<b>153</b>
<b>3.7</b>	FUNDO CLIMA E FUNDO AMAZÔNIA: O direito financeiro e o meio ambiente em debate no STF	<b>159</b>
<b>3.8</b>	O ANO DE 2020 CHEGA AO FIM: SERÁ MESMO? A atividade financeira não para, e os efeitos de 2020 ainda se arrastarão por um bom tempo	<b>163</b>
<b>3.9</b>	O DIREITO FINANCEIRO PRECISA SER LEVADO A SÉRIO, E 2021 NÃO COMEÇOU BEM...	<b>169</b>
<b>3.10</b>	DISPUTA POR RECURSOS E PODER GERA NOVA CRISE ORÇAMENTÁRIA	<b>175</b>
<b>3.11</b>	O “ORÇAMENTO SECRETO”: Entenda a mais recente polêmica envolvendo o orçamento público federal	<b>181</b>
<b>3.12</b>	O “FUNDÃO ELEITORAL”, A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E O DEVER DE TRANSPARÊNCIA NOS GASTOS PÚBLICOS	<b>187</b>
<b>3.13</b>	ORÇAMENTO EM GUERRA: O processo orçamentário e a disputa pelo poder	<b>193</b>
<b>3.14</b>	AS EMENDAS PARLAMENTARES, O “ORÇAMENTO SECRETO”, A COOPTAÇÃO E CORRUPÇÃO NA POLÍTICA	<b>199</b>
<b>3.15</b>	ORÇAMENTO DE 2022: Dificuldades para compor necessidades e ser fiel à realidade	<b>203</b>
<b>3.16</b>	OS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, OS PASTORES, AS ONGS E O DIREITO FINANCEIRO	<b>209</b>

- 3.17** EMENDAS PARLAMENTARES E ETERNA DISPUTA PELO ORÇAMENTO EXIGEM APERFEIÇOAMENTOS *215*
- 3.18** PEC “MULTI-APELIDADA” REMENDA OU RE-EMENDA A CONSTITUIÇÃO? Crise da PEC Kamikaze ressalta o protagonismo do Direito Financeiro e faz dele uma colcha de retalhos *221*
- 3.19** O CENTENÁRIO DO CÓDIGO DE CONTABILIDADE DA UNIÃO:  
Um balanço do seu legado  
(José Mauricio Conti, Evandro Maciel Barbosa  
e Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues) *227*
- 3.20** NOVO PRESIDENTE, NOVOS GOVERNADORES, VELHO ORÇAMENTO:  
Os desafios para superar a deficiência do processo orçamentário em final de mandato *233*
- 3.21** O “ORÇAMENTO SECRETO” E A CORRUPÇÃO *239*
- 3.22** REVEILLON AGITADO PARA O DIREITO FINANCEIRO *243*
- 3.23** “ORÇAMENTO SECRETO 2.0”:  
Os repasses sem transparência e a farra fiscal que não quer parar *249*
- 3.24** ORÇAMENTO IMAGINÁRIO:  
Como a falta de credibilidade da lei orçamentária pode afetar negativamente o futuro de todos *253*
- 3.25** EM 2023, O DIREITO FINANCEIRO PERDE MAIS UMA BATALHA NA LUTA PARA SER LEVADO A SÉRIO *259*

## **PARTE 4**

### **GESTÃO PÚBLICA**

- 4.1** “DIREITO FINANCEIRO 4.0”:  
O futuro chegou *267*
- 4.2** PREFEITOS PRECISAM TRABALHAR SEM MEDO *273*
- 4.3** A CPI DA COVID, O COMBATE À CORRUPÇÃO E A RESPONSABILIDADE DOS GESTORES PÚBLICOS *277*

- 4.4** TRAGÉDIA DE PETRÓPOLIS EXPÕE AS MAZELAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA **281**
- 4.5** DIREITO FINANCEIRO E INOVAÇÃO:  
As finanças públicas precisam se adaptar à “Sociedade 5.0” **287**
- 4.6** MARCO LEGAL DOS CRIPTOATIVOS E *BLOCKCHAIN* PODEM SER APROPRIADAS PELO SETOR PÚBLICO  
As inovações são capazes de viabilizar o intercâmbio de dados no setor público, aumentando a transparência  
(José Mauricio Conti e Isac Costa) **295**

## **PARTE 5**

### **FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

- 5.1** FIQUE ALERTA:  
O tribunal de contas está de olho **303**
- 5.2** DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS REACENDEM POLÊMICA SOBRE LIMITES DE SUA ATUAÇÃO **309**
- 5.3** PARALISIA DAS OBRAS PÚBLICAS TRAVA O DESENVOLVIMENTO DO PAÍS **313**
- 5.4** O COMBATE À CORRUPÇÃO E A PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL EXIGEM RIGOROSA FISCALIZAÇÃO NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS **319**
- 5.5** TRIBUNAIS DE CONTAS E AS “JOIAS DA COROA”:  
Fiscalizando o patrimônio público **323**

## **PARTE 6**

### **DÍVIDA PÚBLICA E RESPONSABILIDADE FISCAL**

- 6.1** BANCO CENTRAL E TESOURO:  
Relações íntimas, mas que precisam ser públicas e transparentes **331**
- 6.2** O DRAMA DE UM GOVERNO “COM-TETO”:  
Pressão por gastos põe em xeque a credibilidade do ordenamento jurídico **339**

- 6.3** A PEC EMERGENCIAL ACENDE UMA ESPERANÇA  
PELA SUSTENTABILIDADE FISCAL *345*
- 6.4** SOBRAM ARMAS PARA O ATAQUE AO DIREITO FINANCEIRO  
Crise econômica, pandemia, precatórios e até absorventes:  
equilibrar receitas com despesas nunca será tarefa fácil *351*
- 6.5** PANDEMIA REFORÇA A IMPORTÂNCIA DA LUTA  
PELO DIREITO FINANCEIRO *357*
- 6.6** “PEC DA GASTANÇA” NÃO TRAZ BOAS NOTÍCIAS PARA O FUTURO  
DO DIREITO FINANCEIRO *363*
- 6.7** NOVO “ARCABOUÇO” E AS EXPECTATIVAS DE QUE NÃO SEJA  
“CALABOUÇO” DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL *369*
- 6.8** OS GOVERNOS E O DILEMA DO “TETO”:  
Como estabelecer um “freio” para a vontade de gastar e se endividar sem  
limites? *375*
- 6.9** META ZERO:  
Como tentar gastar apenas o que se arrecada transformou a meta em  
inatingível *381*