

# CONTROLE JUDICIAL DO ORÇAMENTO EM EVOLUÇÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

JOSÉ MARCOS DOMINGUES\*

A crise financeira, como toda crise, enseja reflexão quanto a suas causas. E no que toca ao âmbito da nossa matéria identifica-se boa parte delas no desrespeito ao Direito Financeiro.

No País trava-se uma verdadeira guerra<sup>2</sup> contra o Direito Financeiro. A indisciplina financeira grassa com estranha naturalidade:

- o Congresso entra em *recesso branco* sem votar as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs em julho<sup>3</sup>; as LDOs e as Leis Orçamentárias Anuais – LOAs são publicadas até com o exercício financeiro já em curso;
- as LDOs autorizam a execução provisória da proposta orçamentária, antecipando uma eventual mora parlamentar<sup>4</sup>;
- as LOAs autorizam remanejamento e cancelamento de dotações orçamentárias e aberturas de créditos suplementares pelo Poder Executivo<sup>5</sup> – que deveria tanto requerer ao Legislativo, topicamente.

Assim, o Legislador se demite do dever de legislar e de fiscalizar a execução do orçamento – função indelegável. São inconstitucionalidades que concentram poderes e fariam corar a Montesquieu; essa confusão de poderes potencializa transgressões do Administrador na gestão da coisa pública, convicto de sua impunidade. E o resultado é conhecido...

O planejamento “determinante para o setor público” (art. 174 da Constituição) aparentemente inexistente, nem pode ser sério num ambiente normativo esgarçado e corrompido como o acima descrito. Nada justifica a fraude legislativa e a incúria administrativa que se tem protagonizado.

---

<sup>1</sup> Texto-base da palestra proferida no III Congresso Internacional de Direito Financeiro. Rio de Janeiro, em 1º de setembro de 2016.

\* Procurador do Estado do Rio de Janeiro aposentado. Professor da UCP-Universidade Católica de Petrópolis. Doutor e Livre Docente, Professor Titular aposentado (UERJ-Universidade do Estado do Rio de Janeiro). Advogado.

<sup>2</sup> Cf. nosso *Falsidade orçamentária mostra falta de planejamento* (in <http://www.conjur.com.br/2015-fev-07/jose-domingues-falsidade-orcamentaria-mostra-falta-planejamento>), a propósito da lei orçamentária de 2015.

<sup>3</sup> Até o início deste Congresso Internacional, em 1º de setembro de 2016, não foi votada a LDO para 2017 e nem submetido ao Congresso Nacional o projeto de LOA para 2017.

<sup>4</sup> Art. 56 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências.

<sup>5</sup> Art. 4º da Lei nº 13.255, de 14 de Janeiro de 2016, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016”.

Nesse ambiente hostil à cidadania fiscal, sucedem-se os orçamentos ficção e procede-se a *cortes* ou *contingenciamentos prévios* de gastos em todas as áreas. E, assim, surgem as emendas parlamentares *individuais*, agora com status constitucional<sup>6</sup>, de *observância obrigatória* em face de Governos que alegam ter gastos *discricionários*, como se o orçamento não fosse por sua natureza um ato legislativo (ademais, de orientação do controle) e, como tal, dotado de *impositividade*.

O *déficit* de atendimento aos direitos sociais, mas também o *desvio* da já exacerbada carga fiscal descomprometida com um plano de gasto público equitativo, aliado à maior conscientização cidadã, têm provocado crescente judicialização de questões de fundo jurídico-financeiro.

Não nos deteremos aqui nas ações individuais que pleiteiam a satisfação de direitos fundamentais, as quais explicitam o déficit de planejamento e de garantia a esses direitos; estes dependem da alocação suficiente de recursos orçamentários, e a procedência das ações tem por mérito a retroalimentação do planejamento<sup>7</sup>. Esses inúmeros casos têm sido resolvidos com ordens judiciais satisfativas e depois se dá o procedimento de alteração orçamentária, geralmente pela abertura de créditos suplementares.

Importa mais aqui ferir a questão do controle de constitucionalidade do orçamento no plano normativo.

Dois acórdãos do Supremo Tribunal Federal são marcos na revisão da jurisprudência tradicional que se negava a examinar a constitucionalidade das leis orçamentárias ou de leis que tratassem de créditos orçamentários – trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI nº 2.925, julgada em 19.12.2003<sup>8</sup>; e da Medida Cautelar na ADI nº 4.048<sup>9</sup>, julgada em 14.05.2008.

Até então, os Tribunais brasileiros consideravam *singular* a matéria orçamentária e por isso fora do controle judicial, tendo por *locus* exclusivo o diálogo Governo-Parlamento.

Na ADI 2925 decidiu-se em primeiro lugar que a lei orçamentária não está infensa ao controle do Judiciário quando revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta; e que é inconstitucional a previsão normativa na lei orçamentária de abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação constitucional da contribuição de intervenção no domínio econômico, a chamada *CIDEcombustíveis*<sup>10</sup> – cujos recursos vinculados sobejantes num exercício não podem ser redistribuídos a outras finalidades, aliás um tema objeto de previsão no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Emenda Constitucional, nº 86/2015.

<sup>7</sup> Cf., a propósito, COMPARATO, Fábio Konder; PINTO, Élide Graziane. Custeio mínimo dos direitos fundamentais, sob máxima proteção constitucional (in <http://www.conjur.com.br/2015-dez-17/custeio-minimo-direitos-fundamentais-maxima-protecao-cf>).

<sup>8</sup> Cf. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>.

<sup>9</sup> Cf. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>.

<sup>10</sup> Art. 177, § 4º, da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Art. 8º (...). Parágrafo único. “Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Na MC-ADI 4048, o Tribunal avançou: admitiu o controle de constitucionalidade das normas orçamentárias quando houver controvérsia constitucional suscitada independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto; e declarou inconstitucional a abertura por Medida Provisória de crédito extraordinário para cobrir despesas correntes não qualificadas pela imprevisibilidade e urgência (implantação da TV Digital, e de um centro de treinamento de canoagem, e apoio a projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável em Municípios carentes), ao arrepio do § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

E o fez em boa companhia, pois em 7 de julho deste ano de 2016, o Tribunal Constitucional da Espanha viria a dar provimento ao recurso de inconstitucionalidade nº 6524/2014<sup>12</sup> contra um Decreto-lei que havia concedido créditos extraordinários e suplementos de crédito para “pagamento de obrigações contratuais sem um argumento válido para justificar a situação de “extraordinária e urgente necessidade” requerida no art. 86 da CE, no caso aquisição de material militar contratada no exterior.

Outro marco importante deu-se no julgamento da Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (MC-ADPF) nº 347<sup>13</sup>, em 09/09/2015, decidindo a Suprema Corte brasileira que, presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, caracterizando-se um “estado de coisas inconstitucional” nas prisões, e havendo recursos bloqueados por contingenciamento, o interesse público direciona à liberação das verbas do Fundo Penitenciário Nacional<sup>14</sup> (...). O STF deferiu a cautelar para determinar\*ou à União que libere o saldo acumulado do Fundo, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Cf. [http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP\\_2016\\_069/2014-06524STC.pdf](http://www.tribunalconstitucional.es/es/salaPrensa/Documents/NP_2016_069/2014-06524STC.pdf) (“La jurisprudencia de este Tribunal ha considerado adecuado el uso del Decreto-ley en situaciones que hemos denominado como “coyunturas económicas problemáticas”, como en la que se puede contextualizar la norma impugnada, para cuyo tratamiento representa un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, pero hemos también advertido que el objeto de esta legislación de urgencia no puede ser otro que “subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” [...] el pago de las obligaciones contractuales adquiridas por el Estado no puede ser, en sí mismo, un argumento válido para justificar la situación de “extraordinaria y urgente necesidad” requerida en el art. 86 CE si no va acompañado de una justificación adicional que explicite las razones en virtud de las cuales el pago de una obligación adquiere tal gravedad. En el presente caso, se trata de la adquisición de material militar sin que se razone la urgencia del pago de tales adquisiciones...”).

<sup>13</sup> Cf. *in* <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>.

<sup>14</sup> *Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994*. Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça, o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, a ser gerido pelo Departamento de Assuntos Penitenciários da Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e programas de modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Brasileiro.

<sup>15</sup> Cf. *in* <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665> (... em relação à alínea “h”, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a cautelar para determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos”).

E nessa mesma linha, o STF ao julgar o RE 641.320-RS<sup>16</sup>, em 11/05/2016, decidiu fazer *apelo* ao Legislador para que, entre outras providências: (iii) legisle para impedir o contingenciamento do FUNPEN; ensejar planejamento, e destinação correta de recursos, além de ajustes administrativos... (vi) (...) para permitir o planejamento da gestão da massa carcerária e a destinação dos recursos necessários e suficientes para tanto, sob pena de responsabilidade dos administradores públicos; e (viii) destinar as verbas para criação de postos de trabalho e estudo no sistema prisional.

E em decisão de caráter aditivo, determinou ao Conselho Nacional de Justiça *apresentar*: (...) (iv) relatório que deverá avaliar (...) (c) a facilitação da tarefa das unidades da Federação na obtenção e acompanhamento dos financiamentos com recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN; e, mais, estabeleceu interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do FUNPEN; e b) estabelecer que é legal a utilização de recursos do FUNPEN para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas<sup>17</sup><sup>18</sup>.

Ora, reflita-se: se não há gradações de dignidade humana, e considerando-se o direito da maioria da população, que é ordeira e cumpridora das leis, é de se conjecturar sobre uma nova linha de controle orçamentário que leve os Tribunais a determinar tantas outras, quantas necessárias forem, medidas impositivas de gastos no plano normativo mediante anulação de contingenciamentos incompatíveis com a Constituição ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo menos em áreas afins aos direitos fundamentais. Soa arrojado, mas parece que os Tribunais aqui estarão, meramente determinando o cumprimento da Constituição e das leis, a sua missão.

Em 29/06/2016, no julgamento da ADI nº 5468, o STF fixou tese clássica de que “não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da Administração Pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no artigo 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal”, “*salvo em situações graves e excepcionais*”. Com a ressalva, porém, o STF resguardou-se para dizer o que entenderá concretamente por situações graves e excepcionais de descumprimento do direito financeiro; e seja, não abriu mão do seu poder-dever de guardar a Constituição.

Com base nessa orientação, o Plenário, por maioria, reputou improcedente ADI ajuizada em face da atual Lei orçamentária (Lei nº 13.255/2016), na parte em que estabelece corte da ordem de 90% nas despesas de investimento e de 24,9% nas despesas de custeio da Justiça do Trabalho.

---

<sup>16</sup> Cf. *in* <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>.

<sup>17</sup> 7. Estabelecimento de interpretação conforme a Constituição para (a) excluir qualquer interpretação que permita o contingenciamento do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), criado pela Lei Complementar 79/94; b) estabelecer que a utilização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar centrais de monitoração eletrônica e penas alternativas é compatível com a interpretação do art. 3º da Lei Complementar 79/94.

<sup>18</sup> No caso concreto: converteu a prisão em regime semiaberto em prisão domiciliar.

O STF indicou que admitiria o controle material das espécies legislativas orçamentárias, consoante tendência recente na Corte, acentuando a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias (MC-ADI 4.048), embora para o Tribunal a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários em decorrência de contexto de crise econômica e fiscal não configurou abuso do poder legislativo, presente o conteúdo socioeconômico do País em dado momento histórico, mas – adite-se, de altíssimo desemprego. Ou seja, o STF admite ter outro olhar sobre a matéria em situação diversa que se apresente, tanto que verbalizou um outro apelo ao Congresso, pela abertura de créditos suplementares ou especiais à Justiça do Trabalho; e o STF se disse atento às premissas mínimas de programação orçamentária, para permitir que os serviços públicos e as funções estatais típicas possam ser desempenhadas com regularidade, continuidade e adequação, sempre em consonância com as demandas sociais e institucionais submetidas à Corte. Vê-se aqui uma clara propensão do STF a ir mais adiante na sua missão de guardar a Constituição, no futuro, pela via do controle orçamental.

Mas, chama a atenção voto do Ministro Celso de Mello, vencido, que feriu de imediato o fundo do mérito da causa, afirmando que “a manipulação do processo de elaboração e execução da LOA pode atuar como instrumento de dominação, pelo Legislativo, dos outros Poderes da República, “muitas vezes culminando com a imposição de um inadmissível estado de submissão financeira e de subordinação orçamentária absolutamente incompatível com a autonomia que a própria Constituição outorgou”; e patologia semelhante pode inviabilizar os direitos sociais. Resta ver se essa percepção sai vencedora em futuros casos graves e excepcionais.

Por fim, em 10 de agosto pp o STF aprovou sua proposta orçamentária para 2017, remetendo-a ao Executivo para consolidação no projeto de lei orçamentária, mas com uma recomendação do Decano ao presidente da Corte, de incluir na proposta aprovada uma mensagem ao Poder Executivo, com o objetivo de alertá-lo para a necessidade de respeitar o texto aprovado pelo STF e resguardá-lo de eventuais alterações, tendo em vista o histórico recente de alterações pelo Executivo sobre propostas do Judiciário, inclusive no âmbito estadual, quando tal cabe unicamente ao Legislativo.

De notar: o Supremo enfatiza que eventuais alterações devem ser promovidas unicamente pelo Congresso Nacional – art. 165 da Constituição.

Nessa realidade patológica, cabe especular e aguardar as possíveis consequências do que pode representar um novo tipo de controle constitucional, *ex ante*, em nome da harmonia e independência dos Poderes. A conferir.

Diante desse quadro jurisprudencial e juspolítico, diagnostica-se preliminarmente uma definição do STF em proceder ao controle orçamentário, superando doutrina, que vem de Paul Laband<sup>19</sup>, de relegar o problema apenas ao diálogo político entre Legislador e Administração, com preeminência desta.

---

<sup>19</sup> *Le droit public de l'empire allemand*, v. 6. Paris: Girad & Briere, 1904, p. 358, 378-379.

Em segundo lugar, nota-se uma tendência de densificação desse controle, embora com reticências e sob ressalvas – que nada mais são do que óbvias – pois a função de planejar e orçar receitas e despesas, e de executar o orçamento – como legislar e administrar em geral - é própria do Governo e do Parlamento, que não podem ser simplesmente substituídos pelo Judiciário.

Da mesma forma, aliás, o Tribunal Constitucional português evoluiu para estabelecer limites à discricionariedade legislativa de conformação do orçamento, como se verifica de uma comparação entre os acórdãos que analisaram os cortes orçamentários de subsídios do funcionalismo público, pensões e aposentadorias públicas, em decorrência de ajustes fiscais.

É verdade que a doutrina apresenta críticas aos critérios do Tribunal Constitucional, como o faz o Prof. *Menezes Leitão*<sup>20</sup>. Para ele, depois de idas e vindas, o Tribunal Constitucional, que nos anos de 1990 e 2002 havia declarado inconstitucional a redução de 10% dos vencimentos e pensões, por violação do princípio da confiança, depois, em 2011, veio a admitir os cortes por razões de desigualdade relativa de funcionários e pensionistas *com os restantes cidadãos, admitindo, pois, o sacrifício adicional. Já em 2012*<sup>21</sup> *o Tribunal reafirmou esse princípio, mas agora que o tratamento/corte de remunerações e pensões, não mais de 10%, mas 10 + 14% “ultrapassa os limites da proibição do excesso em termos de igualdade proporcional”, sem todavia definir um critério rigoroso de admissibilidade para a redução de salários.*

O que importa anotar é que o TC português aceitou sindicat de uma matéria respeitante à dosimetria orçamentária.

Da mesma forma, o STF vem de conhecer da ADI da Associação Nacional da Magistratura do Trabalho – Anamatra, embora julgando-a improcedente, sem ainda vislumbrar na orçamentação da Justiça do Trabalho qualquer situação grave ou excepcional – também sem dizer do que isso se trataria – e reservando-se para eventual e casuístico juízo de inconstitucionalidade em outras circunstâncias. Então, malgrado a deferência prestada ao Legislador, o STF já não abre mão de proceder ao controle orçamentário.

Essa disposição recente do Judiciário brasileiro para proceder ao controle orçamentário, em linha com os Tribunais ibéricos, precisa ser homenageada pelos juristas, e jusfinancistas em particular, projetando suas consequências positivas para, entre outras, duas situações vexatórias da nossa prática orçamentária.

---

<sup>20</sup> Cf. *in Jurisprudência Crítica*, p. 415 *passim* (<https://www.oa.pt/upl/%7Bf25d9d3f-bb88-47c8-90f2-a7efe2701d2a%7D.pdf>).

<sup>21</sup> “Declara-se a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, das normas constantes dos artigos 21.º e 25.º, da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento do Estado para 2012)”. Cf. acórdão n.º 353, de 5 de julho de 2012, no processo n.º 40/12, *in* <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120353.html>.

### **Contingenciamentos preventivos.**

Contingenciamentos são “limitações de empenho e movimentação financeira”, a teor do art. 9º da LRF, admitidos nos casos de, num bimestre, “a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal”.

Ocorre de há muito que nossos orçamentos têm sido sede de estranha barganha política que superestima a receita e subestima a despesa. Em consequência, por ocasião da edição do Decreto de “programação financeira e cronograma de execução mensal de desembolso”, o Executivo aproveita para realizar os chamados contingenciamentos preventivos de diversas rubricas de gasto, sem base legal, pois está-se então a 30 dias da publicação do orçamento (LRF, art. 8º). Em alguns Estados e Municípios chama-se a isso de QDD-quadro de detalhamento de despesas; ou “orçamento prá valer!”.

Esse quadro de *orçamento ficção* é a senha para o descumprimento dos programas constitucionais e legais que se concretizam através do gasto público – que sai assim do controle do Legislativo e passa ao próprio Gestor da execução orçamentária...; acresça-se a isso a manipulação / o remanejamento das dotações do orçamento pela Administração, admitida previamente pela Lei Orçamentária – tudo numa concentração de poderes inadmissível e insustentável, como se vê na realidade presente, exacerbadamente.

Ora, contingenciamentos se prestam também a maquiagem as contas públicas, artificialmente represando despesas úteis, quando não necessárias, em detrimento de ações de cunho constitucional ou legal, em prol de voluntariedades governamentais de ocasião, ou de produção de superávits nominais que na verdade fazem aguar os projetos materiais destinados ao desenvolvimento social e econômico do País.

### **Inanição das Agências Reguladoras**

Nesse sentido, veja-se o que acontece com as Agências Reguladoras. Muitas são superavitárias e têm seus recursos sobejantes contingenciados ou “transferidos” para outros órgãos/entes mercê de remanejamentos feitos pela Administração autorizada pela LOA.

A FGV acaba de produzir um excelente estudo sobre o assunto, concluindo que essas Agências se tornaram caras e inoperantes<sup>22</sup> exatamente pela falta de execução de seus orçamentos --- em números aproximados, em 2016 a ANEEL arrecadará R\$ 500 milhões em TFSEE; tem orçado um repasse de R\$ 300 milhões

---

<sup>22</sup> Anota-se também nesse estudo uma paralisação administrativa dessas Agências por falta de nomeação tempestiva de vários dos respectivos dirigentes.

do Tesouro Nacional, mas só gastará R\$ 200 milhões, ou seja 33% menos do que o previsto no orçamento federal e *zero* do que arrecadará de taxa de fiscalização – executará na verdade 25% do seu potencial; já a ANATEL gastará em torno de R\$ 500 milhões, como orçado, mas arrecadará R\$ 2 bilhões e 500 milhões em taxas totalmente contingenciadas e desviadas para outras rubricas do orçamento.

O problema substancial se repete em outras Agências e em algumas Juntas Comerciais do País, que cobram caros emolumentos pelo serviço de Registro do Comércio, que muitas vezes do meio ao final do exercício têm os seus fundos transferidos para outros órgãos.

À luz do art. 167 da Constituição, essas taxas e emolumentos poderiam (e deveriam!) ser afetados por lei à finalidade institucional das Agências Reguladoras sem que pudessem ser tredestinados por contingenciamentos especiosos para produzirem superávits fiscais ao tempo que esses órgãos ficam anêmicos de recursos e sem exercer a sua função, que é vinculada, de fiscalizar os agentes econômicos em benefício da sociedade.

São exemplos de ineficiência fiscal, de falta de planejamento ou de infidelidade constitucional (como diz no STF o Ministro Celso de Mello), de exagero de tributação em desequilíbrio com a despesa orçada; onera-se o contribuinte e se deixa de servi-lo; uma amostra do *custo Brasil*...

E ainda há o caso, pior, das contribuições vinculadas (como a CIDE-combustíveis – objeto da ADI 2.925) que também são contingenciadas e desviadas de fato, ainda que ditas reservadas para utilização em exercícios posteriores. Isso é extremamente duvidoso e cheira a projeto de permanente tredestinação inconstitucional de valores preconizados para financiar projetos de índole constitucional.

Ora, todos esses recursos na prática são desviados já pelo mero contingenciamento; por isso o STF mandou descontingenciar o Fundo Penitenciário, considerando viver-se num quadro de “violação massiva e persistente de direitos fundamentais”, o que representa uma evolução em relação ao julgamento da ADI 2.925! E se não há projeto que abarque o volume de arrecadação da contribuição vinculada, então que o Congresso reduza o tributo; ou, como autoriza a melhor doutrina<sup>23</sup>, se suspenda a exigibilidade do tributo, afinal tido por indevido.

É de se perguntar: será que esse quadro não se repete na educação pública? Na saúde pública? Na infraestrutura e nas obras públicas em geral, deixando à míngua a população em geral?

---

<sup>23</sup> Cf. nota de atualização de Mizabel Derzi a BALEEIRO, Aliomar. Limitações constitucionais ao poder de tributar. 7ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 598-599.

### Considerações finais

O Brasil atravessa uma quadra de crise financeira anunciada pela importação acrítica de doutrinas financeiro-orçamentárias equivocadas ou anacrônicas, pela leniência legislativa e administrativa interessada na concentração de poderes, e por uma antiga deferência judicial que já não se compadece com as finalidades do Estado de Direito nem com o necessário controle das finanças públicas.

É, porém, um tempo de reflexão e densificação de uma tomada de consciência, que tem posto o Direito Financeiro no centro do debate jurídico e político no País. Nesse sentido, identifica-se a tendência de judicializar mais o debate orçamentário, para além do debate tópico da desatenção aos direitos sociais, passando o Judiciário a conhecer mais de pleitos que atacam a natureza normativa das leis orçamentárias.

O Judiciário brasileiro tem ordenado ao Estado providências materiais que na verdade repõem dinheiro desviado; tem sequestrado recursos públicos sonegados aos direitos fundamentais; passou a sindicá-los a constitucionalidade de normas orçamentárias; impede desvios de recursos vinculados; determina o descontingenciamento de recursos inertes; e no processo da Anamatra o STF esteve a um passo de intervir na suficiência e na proporcionalidade das rubricas orçamentárias enquanto valoração das políticas públicas – reservando-se para fazê-lo em caso mais “grave e excepcional”.

Outro tema sensível a ser posto à consideração do Judiciário – por omissão normativa e falta de controle legislativo – é o exponencial e desmedido crescimento da dívida pública, que, de mecanismo secundário de financiamento do Estado, adquire contornos de injurídico substituto do sistema tributário, supridor primário de recursos ao Estado (sob as respectivas garantias formais e materiais em favor do cidadão-contribuinte); até hoje não foram editados<sup>24</sup> limites ao endividamento federal como prevê a Constituição (art. 48, XIV e art. 52, VI) e art. 30, I e II, da LRF). Conforme estudo de José Roberto Afonso<sup>25</sup>, “entre 2010 e 2015, a dívida consolidada líquida da União avançou 4,1% reais na média anual enquanto a receita corrente líquida cresceu 0,6%”, o que faz realimentar o déficit público sem garantias que ponham os contribuintes a salvo de futuros incrementos de carga tributária para pagar e repagar juros altíssimos e inflacionários – quando o que está em causa é justamente aprimorar o gasto público no País, redirecionando-o à promoção de bens e serviços de interesse da população.

---

<sup>24</sup> Em reforço, ABRAHAM, Marcus. *Holofotes Jurídicos nas Finanças Públicas*, in *Justiça e Cidadania*. Editora JC, Rio de Janeiro: ed. 192, agosto de 2016, p. 40.

<sup>25</sup> Publicado no Valor Econômico em 15.08.2016.

A rediviva Desvinculação das Receitas da União – DRU<sup>26</sup> e a nova Desvinculação das Receitas Estaduais – DRE<sup>27</sup>, agora de inusitados 30% do orçamento vinculado constitucionalmente – talvez sensibilize o STF para o caráter grave e extraordinário de uma providência ilegítima que reconcentra poderes no Executivo, exatamente quando é de mais controle sobre ele do que se precisa nas finanças públicas.

Sem prejuízo de outros, o controle judicial do orçamento é portanto uma pauta em evolução, que com bons fundamentos pode vir a ser uma alternativa legítima de democratização das finanças públicas, que sirvam mais à consolidação de nossa cidadania fiscal, pois sem democracia fiscal não há democracia política.

Recebido em: 01/09/2016  
Aprovado em: 17/09/2018

---

<sup>26</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru> .

<sup>27</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/07/13/desvinculacao-de-receitas-da-uniao-de-estados-e-municipios-e-aprovada-pela-ccj> .