Estratégia
Carreira Jurídica

Aula 00

Direito Financeiro p/ PGE-PA (Procurador do Estado) - 2021 - Pré-Edital

Autor:
Equipe Materiais Carreiras Jurídicas, Vanessa Brito Arns

30 de Dezembro de 2020

Sumário

Direito Financeir o- PDF SIMPLIFICADO 3

Metodologia do Curso 4

Apresentação Pessoal 5

Considerações Iniciais 7

1. A Atividade Financeira do Estado 7

1.1 – O Estado e a Ciência das Finanças. 7

2. Autonomia do Direito Financeiro 9

2.1 – O Direito Financeiro 9

3. Fontes do Direito Financeiro 11

3.1 – Fontes Formais - Primárias 11

3.2 – Fontes Formais - Secundárias 21

3.3 – Fontes Materiais 23

4. Federalismo Fiscal 24

"No Brasil, hoje, o pacto fiscal está torto. Há manifesto desequilíbrio em favor da União." 25

4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados 30

4.2 – Competência Legislativa dos Municípios 32

5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais 33

5.1 – Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível. 34

" Não existem direitos sem custos para sua efetivação. Não se trata aqui apenas dos direitos sociais, mas de todo e qualquer direito, fundamental ou não. Pode-se imaginar que alguns direitos de liberdade, tais como o de ir e vir, o de liberdade de expressão ou de liberdade religiosa seriam direitos sem custos, mas um segundo olhar indicará ser falsa esta suposição, pois pelo menos é necessária a manutenção de um aparato institucional para sua defesa e manutenção. Mesmo o pregador religioso que sobe em um caixote e discursa no meio de uma praça pública requer um mínimo de custos para o Poder Público, ao necessitar de recursos para protegê-lo e para a habitabilidade (limpeza e manutenção mínimas) daquele logradouro." 36

5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro. 36

6. Orçamento 46

6.1 – Conceito e espécies. 46

Nos Estados Democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. ...47

6.2 – Natureza Jurídica.....52

6.3 – Princípios Orçamentários 59

Os examinadores costumam trocar o termo "imposto" por "tributo" quando tratam sobre a vinculação de receita. É vedado vincular a RECEITA de imposto e não de tributo. 66

10 – Considerações Finais 71



DIREITO FINANCEIR O- PDF SIMPLIFICADO

Queridos e queridas **Estrategistas,**

É com muito orgulho que apresentamos o nosso **Curso de Direito Financeiro** totalmente reformulado com **TEORIA, JURISPRUDÊNCIA** e **QUESTÕES** para **Carreiras Jurídicas**. O Direito Financeiro é uma matéria única e importantíssima para o entendimento do direito como um todo e essencial para o aplicador do direito, bem como para a efetivação dos direitos fundamentais.

O meu objetivo aqui é que você não apenas entenda a matéria, mas também **ACERTE TODAS AS QUESTÕES DE DIREITO FINANCEIRO NA PROVA!** E que depois, como servidor público do Estado brasileiro, tenha a responsabilidade e conhecimento suficientes para prestar serviços essenciais à nossa sociedade.



Encontramos questões de Direito Financeiro em Concursos do Brasil inteiro, e os editais costumam abordar pontos em comum.



Observe que os editais são abrangentes e exigem do candidato uma visão ampla do Direito Financeiro, bem como a sua aplicação!

Vamos falar um pouco sobre o nosso curso?

Trata-se de um curso completamente novo e voltado aos concursos públicos. Fizemos um amplo estudo percebendo as preferências das principais bancas, os assuntos mais cobrados, as doutrinas clássicas e a jurisprudência atualizada. Já na primeira aula vamos abordar **diversas modificações legislativas e previsões constitucionais**, bem como a jurisprudência dos tribunais

superiores sobre os principais assuntos! Trazemos, também, o que é cobrado nas principais bancas do país e chamamos atenção, durante o curso, para as principais questões e possíveis pegadinhas dos examinadores.

Espero que vocês aproveitem o curso e que cada aula seja um passo a mais rumo à posse.

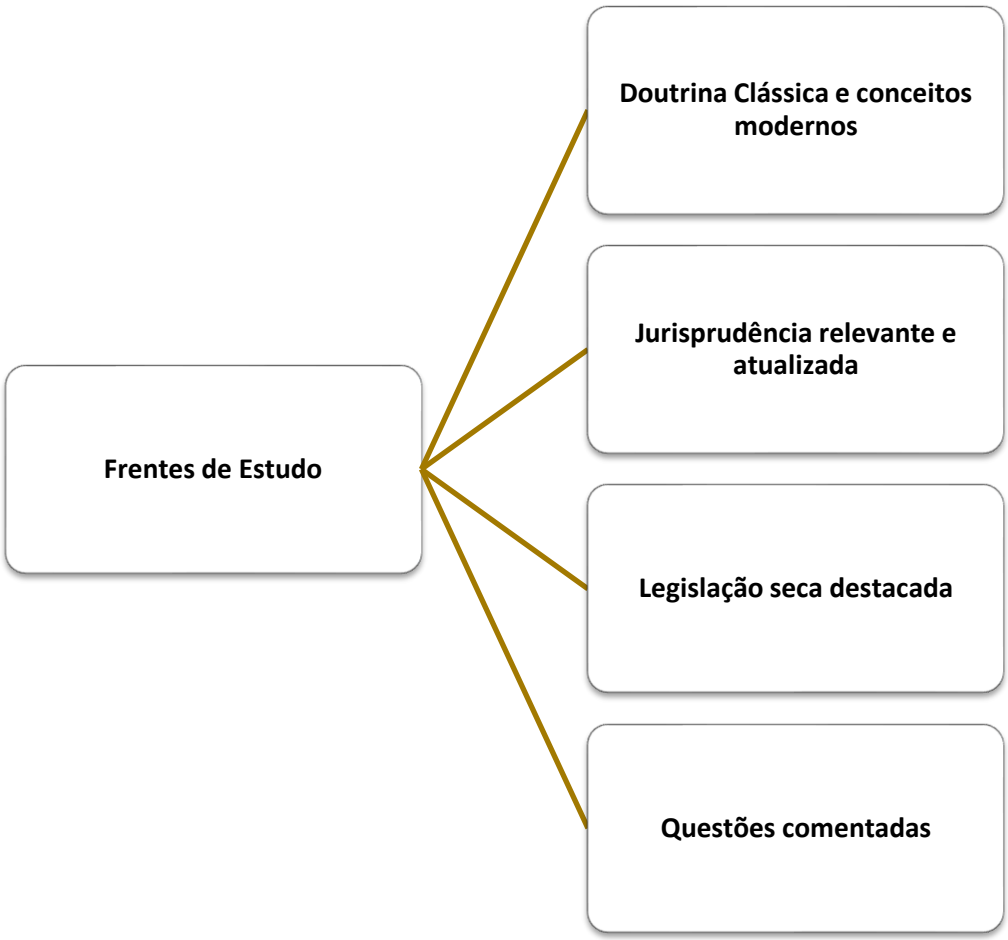
Estou torcendo pela sua aprovação!

Metodologia do Curso

Se no Direito Financeiro encontramos o dilema da escassez de recursos, utilizamos uma metodologia que respeita o que o concurseiro tem de mais escasso: o **tempo.** Para isso, organizamos o nosso material da forma mais **completa** e **atualizada** possível, com questões de diversos níveis, doutrina e jurisprudência atualizadas para que nenhuma questão o pegue desprevenido.

Nossa matéria está presente nos mais diversos concursos e nem sempre é estudada com a devida atenção, podendo ser o **ponto decisivo na sua aprovação!**

Confira as nossas **Frentes de Estudo:**



Esta é a nossa proposta!

Vistos alguns aspectos gerais da matéria, teçamos algumas considerações acerca da **metodologia de estudo**.

As aulas em *.pdf* têm por característica essencial a **didática**. A nossa proposta é reunir a leitura dos **autores clássicos do Direito Financeiro**, como Aliomar Baleeiro e José Souto Maior Borges, e também autores mais recentes, como Ricardo Lobo Torres e Marcus Abraham. Trazemos aqui as informações mais relevantes da doutrina em linguagem acessível e clara para você acertar todas as questões de Direito Financeiro da sua prova!



Como a memória visual é extremamente importante e os estrategistas passam muitas horas dedicadas à leitura, utilizaremos **resumos, gráficos, figuras e esquemas para melhor visualização e entendimento.** Não esqueça de procurar também pela coruja do **Estratégia**, que sempre traz informações importantes para a sua prova!

Com essa estrutura e proposta conferimos a tranquilidade de uma **preparação completa, sem necessidade de recurso a outros materiais didáticos**.

Não esqueça, também, de que estou aqui para tirar todas as suas dúvidas. Além do nosso **fórum de dúvidas**, estou disponível pelo **e-mail** profvanessabrito@gmail.com e pelo **Instagram** @vanessa.arns

Fique atento, também, às nossas videoaulas, em que traremos os principais pontos da matéria com os assuntos que despencam nas provas!

Apresentação Pessoal

Já que passaremos bastante tempo juntos, deixo aqui um pouco sobre mim: meu nome é **Vanessa Brito Arns** , sou graduada em Direito pela **Universidade Federal do Paraná** e pós-graduada em Relações Internacionais pela **Universidade de Brasília**. Também sou Mestre em Direito (L.L.M.) pela **Universidade da Califórnia** em Los Angeles e Mestre em Ciência Jurídica (JSM) pela **Universidade de Stanford**, onde também lecionei *Law and Economics* na Faculdade de Economia e Políticas Públicas.

Aqui no Estratégia sou responsável pelas aulas de **Direito Financeiro, Direito Econômico, Direito Internacional Público e Direito Internacional Privado**. Sou uma professora apaixonada por

ensinar e por esclarecer pontos da matéria de forma simples e acessível aos meus alunos. Por isso mesmo deixo os meus contatos para dúvidas e sugestões.

Será um prazer poder ajudar vocês nessa jornada rumo à aprovação!

Espero que, ao final deste curso, você seja tão apaixonado(a) por Direito Financeiro quanto sou. Meu objetivo é que você não só **aprenda** os principais pontos da matéria, mas veja também **a importância do Direito Financeiro como instrumento jurídico, político, econômico e técnico indispensável à nossa democracia, ao nosso desenvolvimento e à efetivação das políticas públicas no Estado Constitucional.**

Estou à disposição para dúvidas, comentários e sugestões!



E-mail: profvanessabrito@gmail.com

Instagram: https://www.instagram.com/vanessa.arns

DIREITO FINANCEIRO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Na aula de hoje vamos iniciar os estudos da disciplina de Direito Financeiro.

Apesar de ser uma aula introdutória, desde o início traremos assuntos pertinentes e abordados em provas de concurso. Com autores clássicos e teorias modernas, a aula de hoje será uma preparação para provas objetivas e discursivas em Direito Financeiro. Mais **do que a simples leitura de um resumo ou da lei seca, o nosso curso apresenta uma visão completa do direito financeiro, desde os seus detalhes técnicos até o aprofundamento doutrinário e jurisprudencial.**

Vejamos o tópico específico do edital que será abordado em aula:

> *1. Atividade Financeira do Estado. Autonomia do Direito Financeiro. Fontes primárias e secundárias. Federalismo fiscal. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais. Orçamento. Natureza jurídica. Princípios Orçamentários.*

Estou à disposição se surgirem dúvidas! Boa aula!

1. A ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

1.1 – O Estado e a Ciência das Finanças.

É função do Estado satisfazer **o interesse público** e as **necessidades da população**. Cada um dos serviços públicos, cada direito fundamental, cada militar, juiz e funcionário público faz parte de uma parcela do Estado com o intuito de satisfazer uma necessidade ou um direito, e **cada direito tem um custo.** É comum que os Estados protetivos e intervencionistas, bem como os Estados de bem-estar social, comprometam-se com a satisfação de diversas necessidades públicas como **saúde, educação e segurança.**

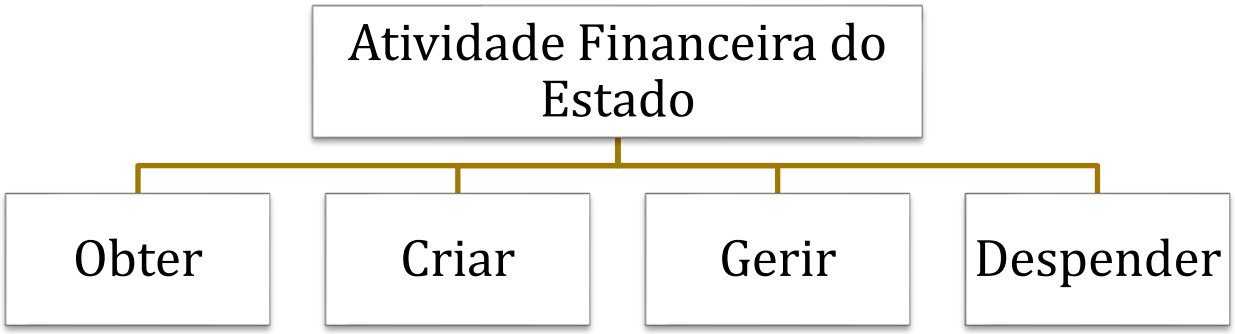
Quanto maior for o Estado e quantos mais direitos forem garantidos pelo seu ordenamento jurídico, maior será a necessidade de recursos nos cofres públicos.

Para Aliomar Baleeiro[1], a atividade financeira consiste em:

> ***"obter, criar, gerir e despender o dinheiro público indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àqueloutras pessoas de direito público."***

O Direito Financeiro, portanto, organiza toda a atividade financeira do Estado, que consiste em obter, criar, gerir e despender o dinheiro público, essencial para que o Estado cumpra o seu papel de satisfazer as necessidades públicas.

Esquematizando a definição de Aliomar Baleeiro, temos:



Para José Souto Maior Borges[2], a atividade financeira *"consiste, em síntese, **na criação, obtenção, gestão e dispêndio do dinheiro público** para a **execução de serviços afetos ao Estado**. É considerada por alguns como o exercício de uma função meramente instrumental, ou de natureza adjetiva (atividade-meio), distinta das atividades do Estado, que visam diretamente a satisfação de certas necessidades sociais, tais como educação, saúde, construção de obras públicas, estradas, etc. (atividades-fim)."*

Temos, na visão de José Souto Maior Borges, a definição de atividade-meio do Direito Financeiro, que é indispensável para que as finalidades do Estado e as necessidades públicas sejam atendidas.

A **necessidade pública** é aquela que, diferentemente da privada, só pode ser satisfeita por meio de uma ação em conjunto de um grupo ou de uma sociedade, ou seja, necessita de uma ação

---

[1] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

[2] BORGES, José Souto Maior. Introdução ao Direito Financeiro. São Paulo: Max Limonad, 1998.

voluntária ou coativa à participação de cada um dos cidadãos ou indivíduos que o formam. É importante ressaltar que a necessidade se torna pública por uma decisão dos órgãos políticos, pois são os direitos elencados em leis e na Constituição Federal que lista as necessidades escolhidas como públicas.

É importante ressaltar que além de obter recursos por meio de tributos, conforme o esquema que apresentamos acima com a definição de Aliomar Baleeiro, o Estado pode também exercer funções econômicas obtendo recursos para financiar o seu próprio funcionamento.

2. AUTONOMIA DO DIREITO FINANCEIRO

2.1 – O Direito Financeiro

Como o Estado deve atender as políticas e diretrizes estabelecidas por seus governantes e impostas na realização das despesas públicas, temos o Direito Financeiro para fixar princípios e regras para **arrecadação**, **gestão** e **aplicação** dos recursos públicos. Para Marcus Abraham[3], as chamadas **finanças públicas:**

> *"tratam dos **instrumentos políticos, econômicos e jurídicos** referentes à captação de recursos financeiros **(receitas públicas)** para o Estado, a sua administração **(gestão e controle)** e, finalmente, a respectiva aplicação **(despesas públicas) nas necessidades públicas**, assim as identificadas como de **interesse coletivo**."*

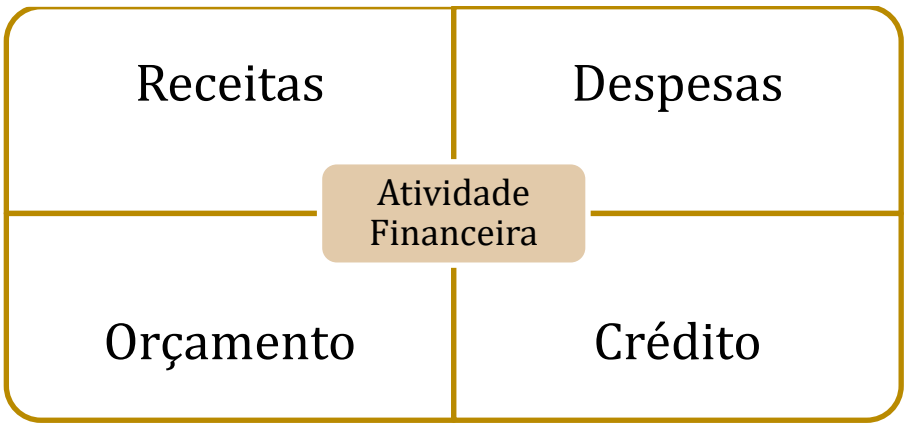
O Direito Financeiro, para Harrisson Leite[4]:

> *Consiste no **ramo do direito público que estuda as finanças do Estado em sua estreita relação com a sua atividade financeira**. Ou seja, é o conjunto de regras e princípios que estuda a atividade financeira do Estado, compreendida esta como **receita, despesa, orçamento e créditos púbicos.***

[3] ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5.ed, ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

[4] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 39.

ESQUEMATIZANDO



O Direito Financeiro trabalha em conjunto com a chamada **Ciência das Finanças**, dando-lhe um norte jurídico. Além de reger toda a atividade financeira do Estado, é também tarefa do Direito Financeiro estudar os **CONTROLES** da atividade financeira do Estado, conforme previsto no art. 70 e seguintes da Constituição Federal:

LEITURA OBRIGATÓRIA

Art. 70. A **fiscalização** contábil, **financeira,** orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto **à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, **mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

I - **avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual**, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto **à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
>
> IV - apoiar o **controle externo no** exercício de sua missão institucional.
>
> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao **Tribunal de Contas** da União, sob pena de responsabilidade solidária.
>
> § 2º **Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato** é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

A **existência autônoma do Direito Financeiro** se justifica por ser um sistema próprio de normas, com objetivos bem definidos. O ramo mantém sua autonomia no direito mesmo diante do **direito tributário,** um ramo tão próximo que são diversos os "Tratados De Direito Financeiro e Tributário" que encontramos nas livrarias.

Apesar das receitas tributárias serem uma parcela significativa das receitas públicas, o Direito financeiro preocupa-se ainda com as demais receitas, **como as receitas provenientes da atividade econômica do Estado; bem como as despesas, a autorização de gastos e a fiscalização do dinheiro público.**

3. FONTES DO DIREITO FINANCEIRO

3.1 – Fontes Formais - Primárias

Fazem parte das **fontes formais primárias** do Direito Financeiro **a lei e os estatutos normativos com vigor de lei**. A principal fonte primária do nosso ordenamento jurídico é a Constituição Federal, que conta com diversos artigos e um título exclusivo dedicado ao sistema financeiro, como veremos a seguir.

I. Constituição Federal

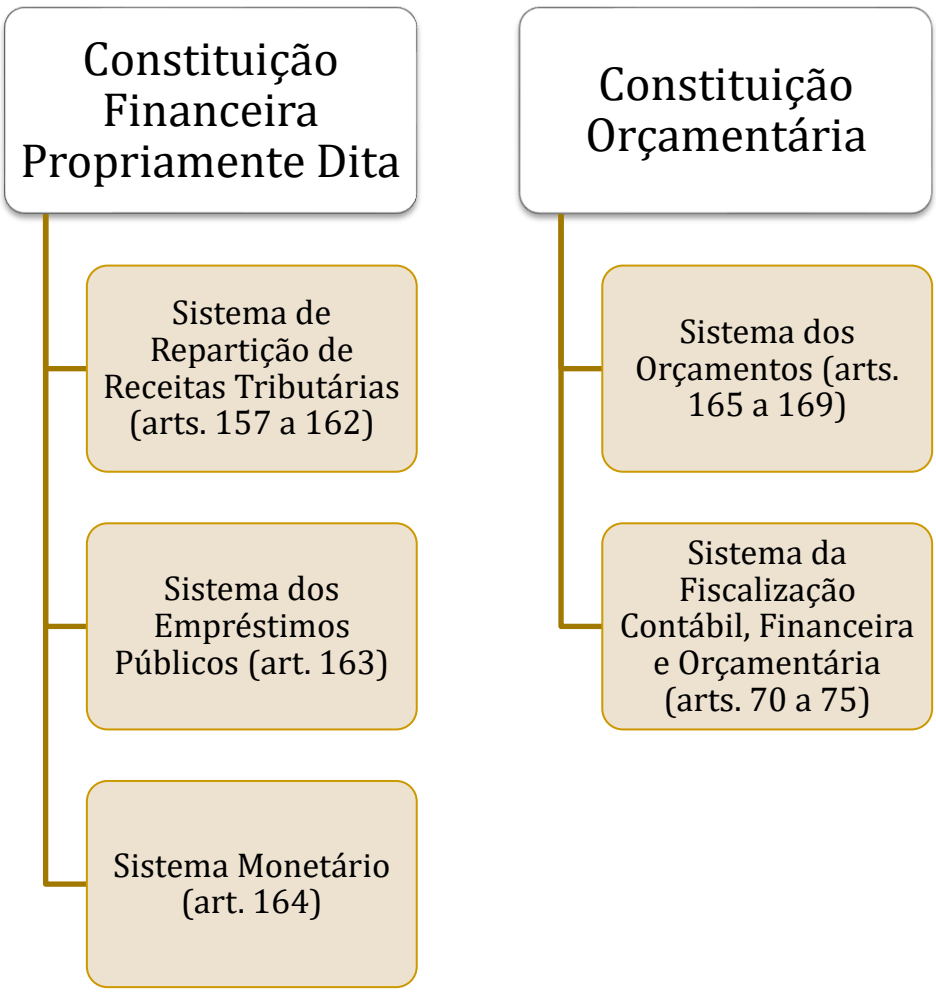
Para Ricardo Lobo Torres[5], as principais características da chamada **Constituição Financeira** são a **rigidez, a abertura e o pluralismo.** A ***Constituição Financeira*** é **rígida** por ser de difícil reforma,

[5] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.

somente por meio de emendas constitucionais e de acordo com os pressupostos e formalidades estabelecidas.

É **aberta** porque não expressa um conjunto completo, sem lacunas, deixando espaços a serem completados pelas leis e estatutos normativos. A **abertura da Constituição Financeira** é proposital: para que haja espaço também para a interpretação jurídica e pelo trabalho criativo da jurisprudência. A Constituição Financeira é **plural**, pois relaciona-se com todas as outras *Subconstituições*: Política, Econômica, Social, etc. e desdobra-se em uma pluralidade de sistemas, como o sistema tributário e o orçamentário.

O quadro geral da Constituição Financeira pode ser assim esboçado:



II. Leis Complementares

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus arts. 161, 163 e 165, que **a Lei Complementar disporá sobre diversos temas relacionados ao direito financeiro**, bem como

acontece com o Direito Tributário. Tal informação é **EXTREMAMENTE IMPORTANTE** e costuma cair nos concursos públicos.

Vejamos:



CAPÍTULO II

DAS FINANÇAS PÚBLICAS

SEÇÃO I

NORMAS GERAIS

Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de **títulos da dívida pública;**

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - **fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;**

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

(...)

Art. 165.

(...)

§ 9º Cabe à **lei complementar:**

I - dispor sobre o **exercício financeiro**, a **vigência**, os **prazos**, a **elaboração** e a **organização** do **plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;**

> II - estabelecer **normas de gestão financeira e patrimonial** da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.
>
> III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa,** além de procedimentos que serão adotados quando **houver impedimentos legais e técnicos,** cumprimento de **restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório**, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

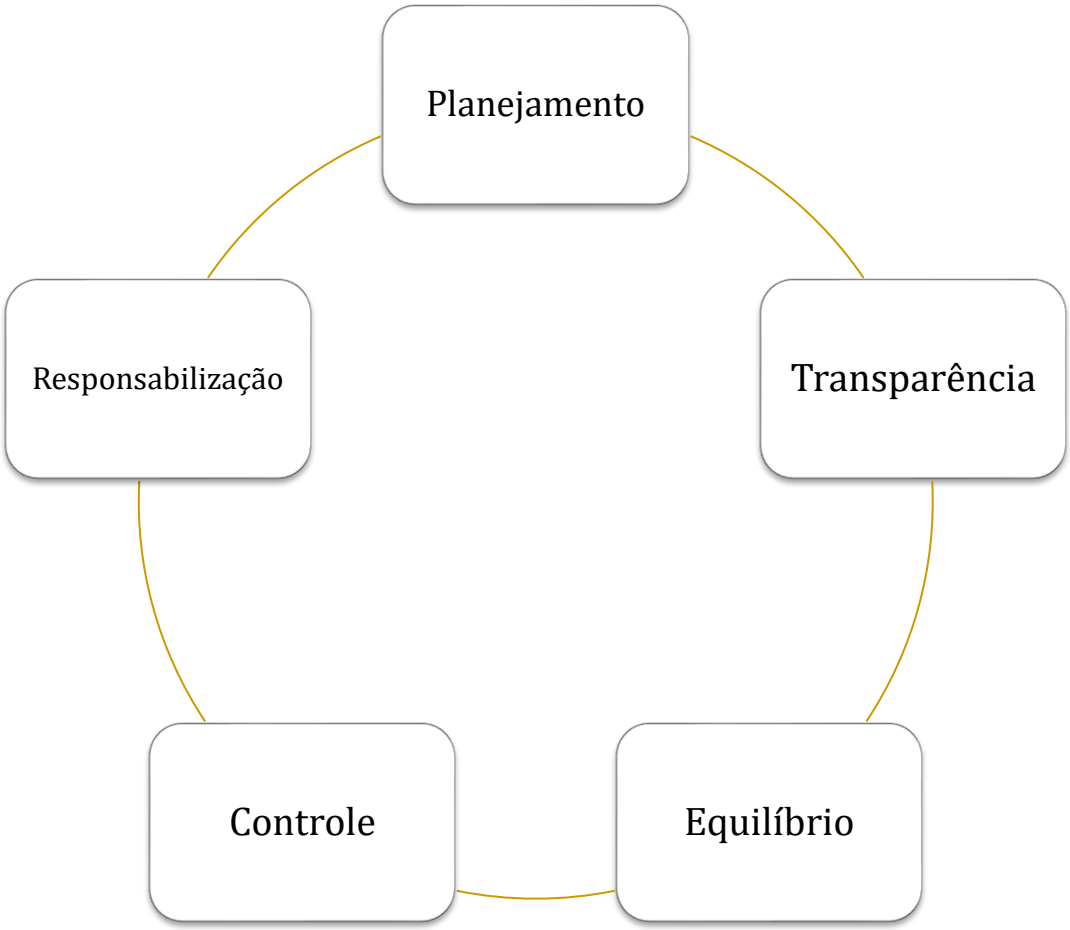
Leis complementares que tratam de matéria financeira, assim como ocorre no direito tributário, **devem veicular normas gerais** (no sentido de complementar a constituição quando possível e necessário). Fica a tarefa, portanto, da **União elaborar uma lei complementar para estabelecer a harmonia do sistema e preencher eventuais lacunas que a Constituição tenha deixado**, ao mesmo tempo que **veicula normas gerais** aos entes federativos. Essa tendência, para Ricardo Lobo Torres, visa a criação de um sistema de coordenação e de equilíbrio ente as finanças dos entes públicos. [6]

As mais importantes leis complementares em matéria de Direito Financeiro são a **Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00)** e a **Lei 4.320/64**, recepcionada como lei complementar por veicular matéria exclusiva de lei complementar, como estudaremos a seguir.

III. Lei de Responsabilidade Fiscal

A lei de responsabilidade fiscal inaugura uma nova era de **responsabilidade na gestão fiscal**, e traz consigo cinco princípios que devem orientar toda a gestão pública: **planejamento, transparência, equilíbrio, controle e responsabilização.**

[6] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.



A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 1º §1º que:

> "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar **o equilíbrio das contas púbicas**. Mediante o cumprimento de metas de resultados entre **receitas e despesas** e a obediência a **limites e condições** no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar. "

Todos os gestores públicos devem se adequar a tais normas, com graves penas a serem enfrentadas pelo seu descumprimento. No caso das chamadas "pedaladas fiscais" no ano de 2014, apontadas em parecer opinativo do Tribunal de Contas da União, comprovou-se que muitos pagamentos foram feitos por bancos federais para cobertura de despesas para

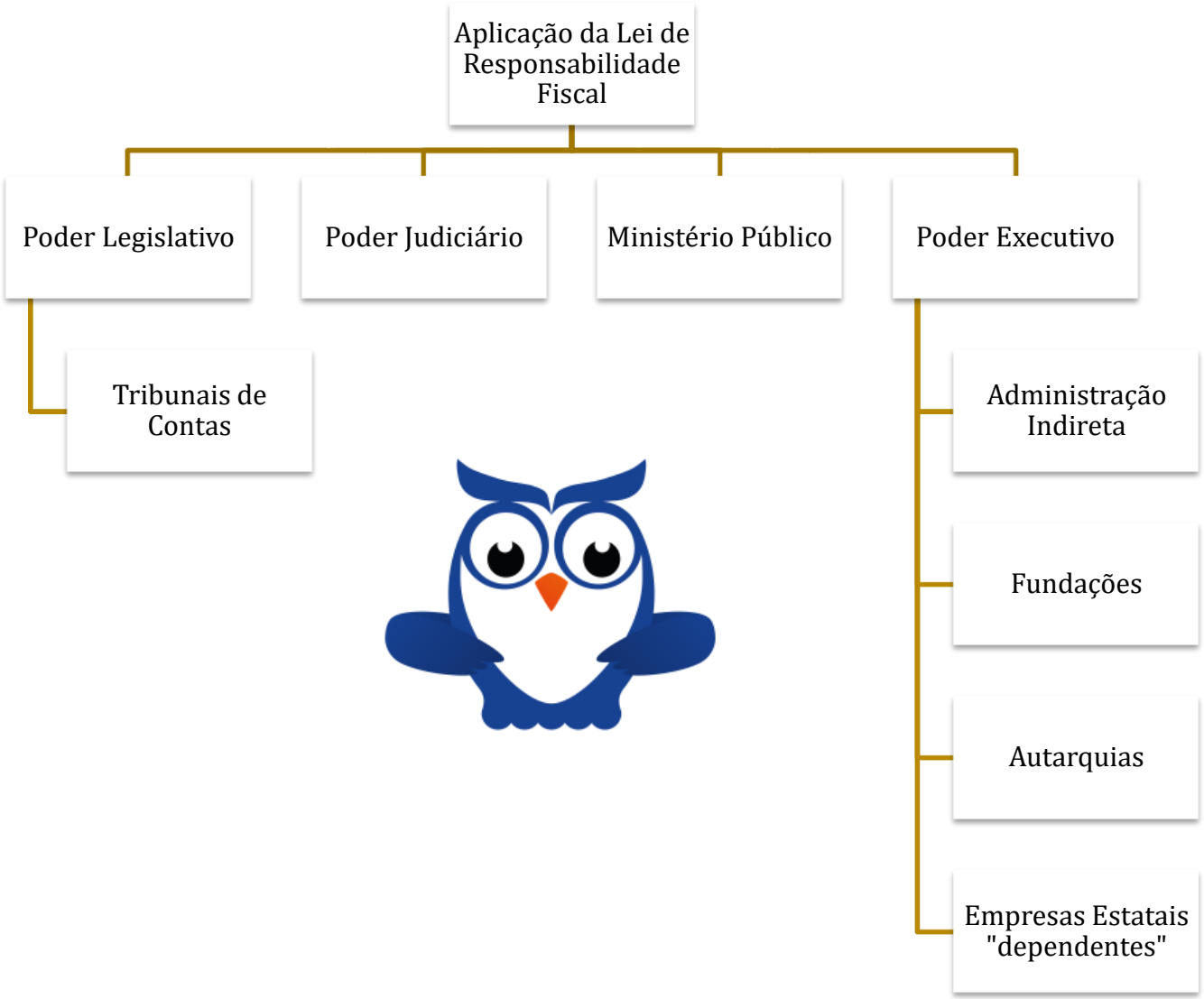
programas do âmbito federal, como Bolsa Família e Segundo Desemprego, sem que recebessem os devidos repasses dos recursos pelo Tesouro.

Essa foi, segundo Harrisson Leite[7], uma aplicação clara da Lei de Responsabilidade Fiscal, *"tendo em vista que é vedada a liberação de recursos sem que haja receitas suficientes para a execução das despesas, dentre outras irregularidades apontadas".* Observe-se, ainda, o art. 36 da LRF:

> Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal alcança a **Administração Direta** e parte da **Administração Indireta.** No entanto, os considerados "não-dependentes" não se submetem à LRF, como uma empresa pública que **não receba** do ente controlador **despesas com pessoal ou de custeio geral ou capital.**

[7] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 49.



Pela grande importância da lei e considerando a incidência de questões sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal em provas, teremos uma aula inteiramente dedicada a ela em nosso curso.

IV. Lei 4.320/64

A lei 4.320 de 1964 estatui **normas gerais de Direito Financeiro** para **elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Embora sancionada como Lei Ordinária, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de Lei Complementar em virtude de sua matéria (conforme ADI n.°1.726-5/DF). Trataremos da Lei 4.320/64 na aula que vem, por sua importância para o Direito Financeiro.

V. Leis Ordinárias

São diversas, também, as leis ordinárias fontes do Direito Financeiro. Trataremos em nosso curso das principais leis dessa categoria, **como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei do Plano Plurianual (PPA).**

VI. Leis Delegadas

Tais leis são delegadas pelo **Poder Legislativo ao Presidente da República**. Segundo a Constituição Federal, é **vedada a delegação** tanto de matéria reservada a lei complementar, quanto a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Pela redação do art. 68, temos que:

> Art. 68. As **leis delegadas** serão elaboradas pelo **Presidente da República**, que deverá solicitar a **delegação** ao **Congresso Nacional**.
>
> § 1º **Não serão objeto de delegação** os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, **a matéria reservada à lei complementar**, nem a legislação sobre:
>
> I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
>
> II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
>
> **III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.**

VII. Medida Provisória

É vedada a edição de medida provisória sobre matéria de lei complementar, segundo o art. 62 §1º inciso III da Constituição Federal. Ou seja, é **proibida** a edição de medidas provisórias sobre as seguintes matérias de direito financeiro: **planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares**, **ressalvado** o previsto no art. 167 §3º da Constituição Federal, isto é, os **créditos extraordinários** para atender as **despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública,** hipótese em que a medida será adotada de acordo com o art. 62 da Constituição Federal.

> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar **medidas provisórias, com força de lei,** devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

(...)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, **ressalvado o previsto no art. 167, § 3º**

(...)

III - reservada a **lei complementar;**

Art. 167.

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

JURISPRUDÊNCIA

No julgamento da **ADI 4048,** ajuizada contra a Medida Provisória 405/2005, convertida na Lei n. 11.658/2008, em que **foram abertos créditos extraordinários em situações distintas da previstas na Constituição Federal**, o **STF admitiu o controle de constitucionalidade de normas orçamentárias pela primeira vez** e delimitou, também, **a possibilidade utilização de medidas provisórias apenas nas situações semelhantes as descritas no art. 167, §3 da Constituição Federal.**

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes**. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional

suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. **Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade**. **III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO.** Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. **Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes**. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. **Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição.** "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de **extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social**, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas **singulares e extraordinárias.** A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.



(CESPE/AGU-Procurador Federal/2013) No que tange a normas gerais de direito financeiro, julgue os itens que se seguem.

De acordo com entendimento do STF, é inadmissível a edição de medida provisória pelo Poder Executivo federal que determine a abertura de crédito extraordinário em favor de órgãos componentes desse poder, caso não estejam configuradas situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

a) certo

b) errado

Comentários

Conforme vimos no julgamento da **ADI 4048**, a possibilidade de edição de medida provisória pelo Poder Executivo Federal para abertura de crédito extraordinária somente se dá caso estejam configuradas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para ordem pública e paz social, como situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Item correto: (a).

3.2 – Fontes Formais - Secundárias

Quanto às **fontes formais secundárias** do Direito Financeiro, temos:

I. Decretos

Não é permitido ao decreto inovar ou criar aquilo que a lei deve estabelecer. Em matéria de Direito Financeiro, os Decretos são atos baixados pelo poder Executivo apenas em casos necessários, quando encontramos leis financeiras que não são automaticamente executáveis. Aí sim há a possibilidade de decreto, que não costumam aparecer na nossa matéria.

II. Resoluções

As Resoluções são muito importantes para o Direito Financeiro, e consistem em deliberações que o **Senado Federal** ou a **Câmara dos Deputados** ou o próprio **Congresso Nacional, em conjunto**, toma **fora do processo comum legislativo, não estando sujeitas à sanção presidencial.** São particularmente importantes para o Direito Financeiro as resoluções do Senado Federal:

> Art. 52. **Compete privativamente ao Senado Federal:**
>
> (...)
> V - autorizar **operações externas** de **natureza financeira**, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
>
> VI - 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;
>
> VII - dispor sobre **limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

> VIII - dispor sobre **limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;**
>
> IX - **estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;**
>
> (...)
>
> XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, **observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> (...)
>
> XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III. Atos Normativos e Decisões Administrativas

Os chamados **atos normativos** são os **atos de autoridades administrativas** que complementam a lei ou decreto para torná-los aplicáveis. São comuns os atos normativos que constituem fonte secundária ou complementar do direito financeiro, como resoluções do Ministro da Economia ou dos Secretários de Fazenda nos Estados.

São chamados também de **exercício de poder regulamentar**, podendo estabelecer **normas no âmbito da autorização ou do espaço deixado por lei**, na forma de **portarias, instruções normativas, ordens de serviços e diversos outros atos**. São especialmente importantes para o Direito Financeiro as **resoluções e decisões dos tribunais de contas.**

IV. Decisões Judiciais

As decisões judiciais são fonte importante para o direito como um todo e, no caso do direito financeiro, ela tem especial importância. Há não só a possibilidade de questões orçamentárias serem questionadas ao judiciário, como as próprias receitas ou despesas, mas também a **judicialização das políticas públicas**.

Nas palavras de Harrison Leite[8]:

"Com a crescente judicialização das políticas públicas e elevada avocação de poder pelo judiciário, passou-se a notar nas sentenças judiciais verdadeira fonte do direito financeiro."

Vivemos uma realidade em que são tantas as demandas por direitos na área da saúde e da educação que são muitas as alterações necessárias no orçamento público para adequação ao que é decidido nos tribunais. São muitos os questionamentos nesse sentido, já que há, teoricamente, **uma impossibilidade de o judiciário implantar uma política pública, resultando em um desrespeito à separação dos poderes.**

Por outro lado, são muitos os que opinam pela intervenção judicial, já que os direitos sociais elencados na Constituição Federal são exigíveis judicialmente. De qualquer forma, a importância das decisões judiciais no Direito Financeiro e sua discussão é inegável, e traremos mais sobre o assunto quando **discutirmos a reserva do possível e o mínimo existencial**.

É importante ter em mente que a elaboração do orçamento público e seus gastos deve ser uma escolha política e democrática, sendo a intervenção judicial excessiva um impeditivo para a realização das políticas públicas conforme previstas em lei e nos planos de governo.

3.3 – Fontes Materiais

Para atingir os seus objetivos, a atividade financeira depende de **identificação, análise e compreensão de diversos fatores**. As fontes materiais são, para Marcus Abraham[9], *"elementos fáticos e concretos da vida humana em uma determinada coletividade que dão ensejo à criação das normas jurídicas."* Tais elementos podem ser de várias ordens: morais, religiosas, políticas, econômicas, etc.

Conforme vimos, as normas jurídicas de Direito Financeiro são criadas a partir de necessidades públicas que devem ser atendidas. É por meio da chamada Ciência das Finanças que será definida

[8] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 57.

[9] ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 5.ed, ver. Atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

a política financeira adotada pela sociedade, com a necessidade de estudos de caso concreto, avaliando as necessidades da população como um todo. A realidade, as necessidades públicas e as pretensões do Estado para com aquela determinada coletividade são o que denominamos **fontes materiais do Direito Financeiro.**[10]

4. FEDERALISMO FISCAL

O chamado **federalismo fiscal** é de extrema relevância para o Direito Financeiro brasileiro. A ideia é que os entes federativos – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios – se organizem e se relacionem harmonizando possíveis questões decorrentes de uma estrutura heterogênea, com grandes diferenças regionais, na busca da implementação de um **modelo federal cooperativo**, a fim de realizar um objetivo comum a todos.

Marcus Abraham afirma que "os entes federados, especialmente os chamados "*entes subnacionais" (Estado, Distrito Federal e Municípios) precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente as suas despesas, e sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio "suficiência e independência" dos recursos financeiros."*

Para o autor, na nossa federação, e conforme a Constituição Federal, não há hierarquia entre União, Estados, DF e Municípios; e as atribuições distribuídas a tais entes precisam ser claras e rígidas para evitar a ocorrência de conflitos de competência, *"seja pela invasão indevida na atribuição de um ente por outro, seja pela omissão e recusa dos entes em realizar uma determinada atividade cuja competência não foi claramente distribuída."*

Enuncia a Constituição Federal em seu art. 18:

> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Tal autonomia tem relação íntima, também, em relação a receitas e despesas e com a distribuição da política fiscal, bem como com a autonomia financeira de cada ente e seus repasses previstos. Como é um dos objetivos constitucionais, também, **diminuir as**

desigualdades regionais, o Professor Tércio Sampaio Ferraz trata o modelo federal cooperativo brasileiro com a expressão ***"federalismo solidário".***

Cada país tem um modelo próprio de federação, sendo certo que as normas sobre distribuição de competência de tributos, sua repartição, o financiamento dos programas sociais, os gastos com saúde, educação e segurança variam entre países e seus modelos de federação.

Afirma Harrison Leite que numa federação, os Estados-membros não gozam de soberania, mas de autonomia, que deve existir nos campos legislativo, administrativo e judiciário. Traz o autor a necessidade de o ente federado possuir recursos financeiros para se manter, pois **só assim pode sustentar a pretendida autonomia, que não existirá sem independência econômica.**

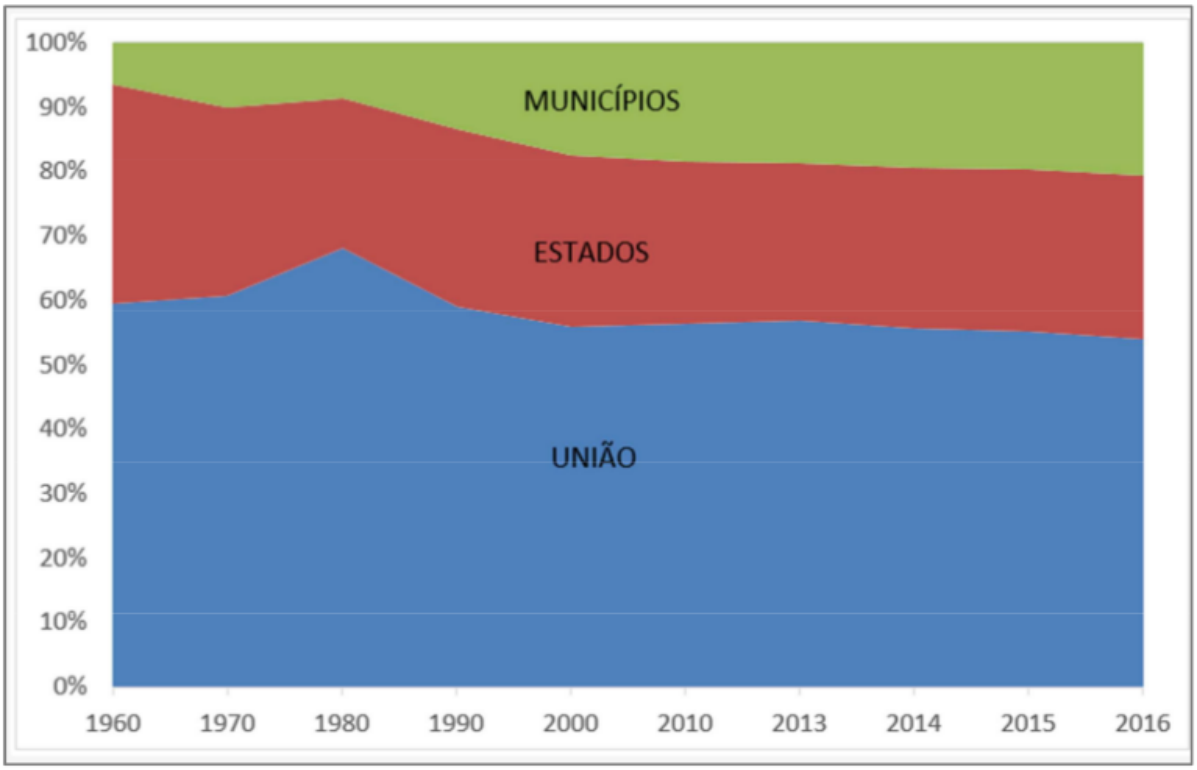
Considerando os artigos 153 a 156 da Constituição Federal, sobre a criação e cobrança de tributos, verificamos que o pacto federativo acaba favorecendo a União em detrimento dos demais entes federativos, conforme critica Regis Fernandes de Oliveira:[11]

> **"NO BRASIL, HOJE, O PACTO FISCAL ESTÁ TORTO. HÁ MANIFESTO DESEQUILÍBRIO EM FAVOR DA UNIÃO."**

É o que observamos na prática:

[11] OLIVEIRA, Regis Fernandes. Curso de Direito Financeiro.

Evolução da participação percentual dos três níveis de Governo na receita disponível, no Brasil — 1960 a 2016



FONTE DOS DADOS BRUTOS: AFONSO, J. R. A. **Cenário fiscal atual no Brasil:** implicações para governos subnacionais. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2017.
NOTA: A escala temporal do gráfico não é contínua, pois foram considerados somente alguns anos.

Os artigos 157 a 160 da Constituição Federal trazem um sistema de distribuição de receitas com a finalidade de propiciar o pretendido **equilíbrio federativo**. Com tal repartição, a receita de cada ente federativo passa a ser o **somatório dos tributos de sua competência mais o saldo líquido das transferências governamentais. Com elevadas despesas, os Estados e Municípios não têm conseguido receita o suficiente para assegurar a sua autonomia**, o que traz sérios reflexos no sistema atual, resultando até mesmo no que chamamos de **Guerra Fiscal.**

Como o constituinte outorgou apenas à União a instituição de **novos tributos** (como as contribuições especiais, que elevaram em muito a receita do Governo Federal), foram deixados de lado os Estados e Municípios, que com **competências rígidas e delimitadas** não conseguem aumentar suas receitas.

Mesmo que a competência tributária dos Estados e Municípios tenham aumentado com a constituição de 1988, conforme vimos no gráfico acima, isso não foi suficiente para equilibrar as atribuições que lhes foram repassadas. Considerando que os repasses pouco aumentaram, uma das saídas é a chamada **guerra fiscal**, que **tenta atrair investimentos por meio da redução de tributos**. Com o objetivo de atrair investimentos, Estados e municípios disputam entre si

possíveis contribuintes (empresas, indústrias.), ignorando muitas vezes os efeitos negativos dessa competição nacional interna, ferindo o **equilíbrio financeiro** e o **caráter cooperativo da federação**.

Na definição de Marcus Abraham:

> *"A guerra fiscal é um **desdobramento negativo** de um modelo de federalismo fiscal que **ainda não encontrou um ponto ideal de equilíbrio**, revelando um conflito na federação e um abalo no **ideal cooperativo**. Caracteriza-se pela disputa entre entes federativos na busca da atração de investimentos, empreendimentos e recursos privados para o seu território, a partir da concessão de incentivos fiscais, com o objetivo de gerar mais renda, empregos, crescimento econômico e desenvolvimento local. Pode se dar pela renúncia fiscal na isenção ou na postergação do pagamento de impostos, doação de terrenos ou de equipamentos para instalação do empreendimento, financiamento e crédito com juros subsidiados etc. Assim, por exemplo, oferece-se uma alíquota mais reduzida de um determinado tributo para que se instale, no território de um ente federado, uma empresa, indústria ou empreendimento, e não em outro, onde a alíquota seria maior."*

Conforme afirma Harrison Leite, o equilíbrio federativo só é possível quando a receita tributária disponível é suficiente para se permitir ao governo honrar os seus compromissos, por meio de um sistema tributário menos complexo e regressivo.

É dever do Direito Financeiro **a busca do equilíbrio financeiro** e a correção das tendências dos gestores de distorcer prioridades públicas. Como veremos a seguir, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** é essencial para verificar tal equilíbrio, principalmente nos seguintes artigos:

> Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a **instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação**.
>
> Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.
>
> (...)
>
> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a **renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - **estar acompanhada de medidas de compensação**, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

Art. **15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - **compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.**

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Subseção I

Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

(...)

Despesas com Pessoal

Subseção I

Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1o Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2o A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinqüenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Mesmo com a rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal, **buscando o equilíbrio financeiro dos entes estatais**, tais dispositivos continuam sendo violados, resultando na grave crise financeira atual do federalismo brasileiro. O orçamento da União passou a ser deficitário (a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2018 previu um déficit primário de R$ 161,3 bilhões).

Foi aprovada, também, **a Lei Complementar n. 159/2017**, tratando da recuperação dos Estados e do Distrito federal. Tais entes com alto endividamento e problemas de caixa poderão suspender o pagamento de dívida com a União por até três anos, prorrogáveis por igual período,

desde que atendam requisitos como privatização de empresas, mudanças no regime próprio de previdência, congelamento de reajustes a servidores e restrição na realização de concursos.

Resta evidente a importância da justa distribuição de receitas ente entes federativos, de forma a cobrir todas as responsabilidades e sem a necessidade de **"guerras fiscais"** na federação. Exige-se, também, que a Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios orçamentários sejam cumpridos, conforme veremos adiante, **para uma eficiente gestão de receitas e despesas na nossa federação.**

4.1 – Competência Legislativa da União e dos Estados

A Competência Legislativa em matéria financeira está prevista pela Constituição Federal como sendo concorrente entre **União, Estados e Distrito Federal**. A ideia de competência concorrente foi trazida da Alemanha e afirma que tanto a União quanto Estados-membro podem legislar acerca da mesma matéria. No entanto, temos no Brasil três unidades federativas (União, Estados e Municípios), o que nos leva a uma série de situações.

De Acordo com o art. 24 da Constituição Federal:

> Art. 24. Compete à **União, aos Estados e ao Distrito Federal** legislar **concorrentemente** sobre:
>
> I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> II - **orçamento;**
>
> (...)
>
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)
>
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.784, de 2019)

Frise-se o §1º do art. 24, que limita a competência da União para estabelecer **Normas Gerais**, detalhe que ecoou na doutrina e jurisprudência, pois **em diversos momentos se alegou que a União, ao legislar, acabou por invadir a competência específica dos Estados**.

Um exemplo foi a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00), vítima de diversas acusações por ter pontos específicos, argumento que não foi aceito na esfera judicial. Para Harrison Leite[12], *"uma norma será geral quando dispõe sem detalhes sobre um tema, estabelecendo apenas parâmetros passíveis de acomodação por outras normas locais".*

O autor traz também que a edição de normas gerais acaba por igualar não só Estados e Municípios, que devem seguir tais regras, mas também municípios como São Paulo, por exemplo, foram tratados com as mesmas normas gerais aplicáveis a Municípios de menos de 10.000 habitantes, faltando atenção às suas peculiaridades.

O §2º traz que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. Na ausência de **normas gerais** da União, segundo o §3, os Estados e o Distrito Federal exercerão a **competência legislativa plena** em matéria de Direito Financeiro. No entanto, uma vez exercida essa competência, a superveniência de lei federal tratando de normas gerais suspenderá a eficácia da lei estadual ou distrital no que lhe for contrária (art. 24 §4º da Constituição Federal).



A **Lei 13.874**, de **20 de Setembro de 2019,** conhecida como a **Medida Provisória da Liberdade Econômica,** que estabelece normas de proteção **à livre iniciativa** e ao **livre exercício de atividade econômica** e **disposiçõe sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador deixa claro, em seu Art. 1º §3º, que:**

§ 3º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei **não se aplica ao direito tributário** e ao **direito financeiro**, ressalvado o inciso X do caput do art. 3º.

[12] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 79.

> Art. 3º São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal:
>
> X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equiparará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público;

4.2 – Competência Legislativa dos Municípios

Um tema importante que acostuma aparecer nas provas de concurso é a competência legislativa dos Municípios.

Como vimos acima, art. 24 da Constituição Federal atribui a **matéria de Direito Financeiro como de legislação concorrente entre União, Estados e DF.** Veremos, no entanto, a possibilidade de os Municípios legislarem, também, em matéria de Direito Financeiro.

Comecemos pelo art. 30 da Constituição Federal:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de **interesse local;**
>
> II - **suplementar** a legislação federal e a estadual **no que couber;**

Em Direito Financeiro **a competência municipal não é autônoma**. Considerando o art. 24 da Constituição Federal, o município só pode legislar **se houver uma lei federal ou estadual a ser suplementada**. O artigo 30 da Constituição Federal nos leva à conclusão de que só cabe falar em legislação municipal em sentido suplementar se houver assunto de interesse local. Tal assunto foi elucidado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 194.704-MG, informativo STF no 347):



JURISPRUDÊNCIA

> Informativo STF 347 - Meio Ambiente e Poluição: Competência Municipal. Iniciado o julgamento de recurso extraordinário, afetado ao Plenário pela 2ª Turma, no qual se discute a **competência dos municípios para legislar** sobre proteção do meio-ambiente e controle da poluição. Cuida-se, na espécie, de recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de

Justiça do Estado de Minas Gerais, que, ao julgar apelação em mandado de segurança, reconheceu a **legitimidade de legislação municipal** com base na qual se aplicaram multas por poluição do meio ambiente, decorrente da emissão de fumaça por veículos automotores no perímetro urbano. O Min. Carlos Velloso, relator, considerou que as expressões **"interesse local",** do art. 30, I, da CF/88, e "peculiar interesse", das Constituições anteriores, se equivalem e não significam interesse exclusivo do município, mas preponderante do mesmo. Salientou, assim, **que a matéria é de competência concorrente (CF, art. 24, VI), sobre a qual a União expede normas gerais, os Estados e o DF, editam normas suplementares e, na ausência de lei federal sobre normas gerais, normas para atender a suas peculiares (CF, art. 24, VI, §§ 1º, 2º e 3º), e os municípios, com base no art. 30, I e II, legislam naquilo que for de interesse local, ou de seu peculiar interesse, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber** ("Art. 30. Compete aos Municípios: (...) I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"). Após os votos do Min. Carlos Velloso, relator, e do Min. Carlos Britto, que conheciam do recurso, mas lhe negavam provimento, pediu vista o Min. Cezar Peluso. RE 194704/MG, rel. Min. Carlos Velloso, 12.5.2004.

Isso significa que pela **interpretação literal** do art. 24 da Constituição Federal, os municípios **não estão abrangidos na possibilidade de competência concorrente**. No entanto, por **intepretação sistemática,** o Município pode legislar sobre matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal, **desde que preenchido o requisito de interesse local.**

5. Direito Financeiro e os Direitos Fundamentais

Conforme veremos ao longo do curso, o **Direito Financeiro é o estudo da aplicação de recursos para a satisfação de necessidades públicas.** Falaremos do custeamento dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e segurança. Falaremos das desigualdades regionais, das áreas sociais, da observância da economicidade, da análise de custo benefício, redistribuição de rendas, gratuidade, solidariedade e desenvolvimento.

Cada direito tem um custo, e todos os contribuintes que estão vinculados ao país contribuem para a satisfação de nossos objetivos enquanto sociedade. **Não há o que se falar em Direito Fundamental sem custo, e não há a concretização dos objetivos da nossa constituição sem uma correta gestão dos recursos públicos.**

Nossas despesas podem ser gigantescas. Estamos passando no momento por uma grave crise financeira e déficit orçamentário, e, por muitas vezes ouvimos falar na expressão "cobertor curto", pois as nossas receitas não conseguem cobrir todos os gastos do Estado.

Por isso **precisamos falar também das escolhas trágicas, do mínimo existencial e da reserva do possível**, que costumam aparecer nas mais diversas provas de carreiras jurídicas do país, como procuradorias, magistratura e defensoria pública. Mais do que operadores do direito, precisamos pensar em cada uma dessas escolhas e desses custos para que a gestão dos nossos recursos seja justa e bem empregada.

5.1 – Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível.

Os termos "**Escolhas Trágicas, Mínimo Existencial e Reserva do Possível"** costumam caminhar juntos. É possível encontrar tais termos em petições por todo o país, que costumam vir das Procuradorias Estaduais, Municipais e Federais. Quem tem um orçamento limitado deve, necessariamente, fazer **escolhas**, muitas vezes trágicas, outras vezes respeitando a chamada **reserva do possível**. Sempre respeitando o **mínimo existencial.**

O termo **Reserva do Possível** tem origem no Tribunal Constitucional alemão, que em 1972 analisou a possível inconstitucionalidade da limitação de vagas imposta pela Universidade da Baviera. O Tribunal entendeu que existia ali **uma limitação fática**, condicionada à **Reserva do Possível**, "*no sentido do que pode o indivíduo, racionalmente falando, exigir da coletividade. Isso deve ser avaliado em primeira linha, pelo legislador, em sua própria responsabilidade. Ele deve atender, na* ***administração de seu orçamento****, também a outros interesses da coletividade, considerando as exigências da harmonização econômica geral".*"

A doutrina aponta que a expressão **"reserva do possível**" tem recebimento bastante antipático pela jurisprudência e pela academia brasileira. Ela tem sido vista como um complô da administração pública para não implementar direitos fundamentais sociais e não cumprir possíveis determinações judiciais nesse sentido. O período de *neoconstitucionalismo* que vivemos, da efetivação imediata de direitos sociais, age como se a reserva do possível fosse uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente de cunho social.[13]

[13] SARLET, A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 10ª edição revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre, 2010, pág. 356

Do outro lado está o **mínimo existencial**. Nas palavras de Ricardo Lobo Torres[14], **o mínimo existencial** é "**um direito a condições mínimas de existência humana digna** que não pode ser objeto de incidência fiscal e que ainda exige prestações estatais positivas." Para o autor, a **dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder** "**aquém de um mínimo**, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados."[15]

Para o Professor Fernando Facury Scaff[16], "o **orçamento é o *locus* adequado para** a realização das **escolhas trágicas públicas**, também chamadas de **escolhas políticas**. É no espaço democrático do Parlamento que devem ser realizadas as opções políticas referentes às receitas e aos gastos públicos que determinam o caminho escolhido pela sociedade para a realização de seus ideais."

Para Scaff, considerando que a receita pública advém em sua maior parte das receitas tributárias, e que esta arrecadação no Brasil atual gira entre 35% e 36% do PIB, os olhos da sociedade devem se voltar mais do que nunca para o **gasto público, para as escolhas que devem ser democraticamente feitas no Congresso em prol da sociedade** — e que, em tese, **são feitas pela própria sociedade**." Ou seja, é principalmente função do Poder Executivo, em conjunto com o Legislativo, de fazer, democraticamente, as escolhas que estarão no orçamento público.

Já afirmamos algumas vezes durante a nossa aula que **não existe direito sem custo**. Sobre o assunto, Scaff explica que:

[14] TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 19ª Edição. Ed. Renovar. 2013.

[15] SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas

[16] SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível pressupõe escolhas trágicas. Disponível em https://www.conjur.com.br/2013-fev-26/contas-vista-reserva-possivel-pressupoe-escolhas-tragicas

" NÃO EXISTEM DIREITOS SEM CUSTOS PARA SUA EFETIVAÇÃO. NÃO SE TRATA AQUI APENAS DOS DIREITOS SOCIAIS, MAS DE TODO E QUALQUER DIREITO, FUNDAMENTAL OU NÃO. PODE-SE IMAGINAR QUE ALGUNS DIREITOS DE LIBERDADE, TAIS COMO O DE IR E VIR, O DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DE LIBERDADE RELIGIOSA SERIAM DIREITOS SEM CUSTOS, MAS UM SEGUNDO OLHAR INDICARÁ SER FALSA ESTA SUPOSIÇÃO, POIS PELO MENOS É NECESSÁRIA A MANUTENÇÃO DE UM APARATO INSTITUCIONAL PARA SUA DEFESA E MANUTENÇÃO. MESMO O PREGADOR RELIGIOSO QUE SOBE EM UM CAIXOTE E DISCURSA NO MEIO DE UMA PRAÇA PÚBLICA REQUER UM MÍNIMO DE CUSTOS PARA O PODER PÚBLICO, AO NECESSITAR DE RECURSOS PARA PROTEGÊ-LO E PARA A HABITABILIDADE (LIMPEZA E MANUTENÇÃO MÍNIMAS) DAQUELE LOGRADOURO."

Alguns direitos têm especial proteção. Há porcentagens mínimas exigidas no âmbito da despesa pública que encontram-se, a título de exemplo, nos seguintes dispositivos constitucionais: (i) o art. 212, que determina o dever da União, Estados, DF e Municípios em aplicar uma porcentagem mínima exigida para a **manutenção e desenvolvimento do ensino**; (ii) art. 198, § 2º, que **determina percentual para aplicação em ações e serviços de saúde** pela União, Estados, DF e Municípios; (iii) e o art. 60, § 1º, 71, 72, 79 e 80 do ADCT, que tratam **de fundos destinados a determinados gastos sociais** e acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida, e que constituem o Fundo de Combate à Pobreza.

A discussão que aparece continuamente nas provas de concurso e nos tribunais é sobre a judicialização das políticas públicas e seus efeitos no Direito Financeiro. Com a excessiva judicialização dos direitos sociais, são muitos os efeitos no orçamento público com o custeamento de medicamentos de alto custo, cuja escolha foi feita apenas por um juiz em detrimento de uma escolha de toda a sociedade por meio dos poderes executivo e legislativo, por exemplo. Apresentaremos essa discussão, bem como o entendimento do **Supremo Tribunal Federal** sobre o assunto, que já foi inclusive discutido em sede de **Repercussão Geral.**

5.2 – A Judicialização das Políticas Públicas e seus efeitos no Direito Financeiro.

No passado, muito se falou que a **alocação de recursos** não seria matéria **judicializável**. Por conter **decisões políticas** e por interferir em **outras esferas de poder**, o Poder Judiciário não

costumava interferir para rever determinada alocação de recursos. Levava-se em conta, ainda, a alta tecnicidade, as prioridades constitucionais, a escassez de recursos e a escolha da melhor política pública para atender às necessidades públicas, bem como a própria democracia e a possibilidade de os governantes eleitos tomarem as decisões representando o povo.

Para Harrison Leite[17], uma das razões que atraiu o judiciário à análise de questões orçamentárias se deu pela impossibilidade de cumprimento de suas decisões por questões dessa natureza. A partir do momento que o judiciário passou a ser acionado por supostas violações de direitos sociais, em que se exigia uma postura do poder público por negativa de medicamentos, de vagas em creches, de condições de salubridade em presídios, entre outras questões, o judiciário começou a intervir com reflexos no orçamento do poder público. Seria essa uma interferência direta e não democrática nas escolhas políticas tomadas pelos governantes?

Para Leite, quando há necessidade de alteração do orçamento para satisfazer decisão protetiva de direitos, há provável extrapolação da função judicial, porque a atuação judicial na esfera orçamentária não está prevista na Constituição.

> *"Quando se fala que o orçamento é não justiçável, num primeiro momento, significa dizer que a lei orçamentária, se constitucional, não pode ser alterada para atender decisão judicial. Efeito inverso: não pode ser cumprida determinada decisão se, para esse fim, tiver que se alterar o orçamento. Fala-se das decisões judiciais que não podem ser cumpridas por conta da legalidade orçamentária. Eventual necessidade de alteração do orçamento, num primeiro momento, poderá ocorrer dentro das hipóteses permitidas em lei. Mas há situações ainda, mesmo se fossem possíveis, não haveria recursos suficientes. Em todos eles há impossibilidade de cumprimento da decisão."*[18]

No entanto, com a crescente judicialização das políticas públicas e com a elevada avocação de poder pelo judiciário, passamos a ter constantes decisões que interferem no Direito Financeiro, já que são muitas as alterações orçamentárias necessárias para adequar os orçamentos ao decidido nos tribunais.

Com o crescente aumento de decisões que interferem diretamente no orçamento, o Poder Judiciário começou, aos poucos, a ponderar suas decisões e seus efeitos consequencialistas.

---

[17] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 56.

[18] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 57.

Houve maior atenção ao equilíbrio fiscal, à limitação de recursos e ao que chamamos de **reserva do possível:**

RECURSO ESPECIAL Nº 1.185.474 - SC (2010/0048628-4)

RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS

EMENTA ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL – ACESSO À CRECHE AOS MENORES DE ZERO A SEIS ANOS – DIREITO SUBJETIVO – RESERVA DO POSSÍVEL – TEORIZAÇÃO E CABIMENTO – IMPOSSIBILIDADE DE ARGUIÇÃO COMO TESE ABSTRATA DE DEFESA – **ESCASSEZ DE RECURSOS COMO O RESULTADO DE UMA DECISÃO POLÍTICA – PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS – CONTEÚDO DO MÍNIMO EXISTENCIAL** – ESSENCIALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO – PRECEDENTES DO STF E STJ.

1. A tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental, no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (Impossibilium nulla obligatio est - Celso, D. 50, 17, 185). Por tal motivo, a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada uma mera falácia

2. Todavia, observa-se que a dimensão fática **da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez.** Esta pode ser compreendida como "sinônimo" de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõe o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

3. Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um **processo de escolha, de uma decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada.** A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode ser traduzido na ausência de dinheiro para a prestação de uma educação de qualidade.

4. **É por esse motivo que, em um primeiro momento, a reserva do possível não pode ser oposta à efetivação dos Direitos Fundamentais, já que, quanto a estes, não cabe ao administrador público preterí-los em suas escolhas**. Nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários. Isso, porque a democracia não se restringe na vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais. Só haverá democracia real onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à

informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, se estará usando da "democracia" para extinguir a Democracia.

5. Com isso, observa-se que a realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador. Não é por outra razão que se afirma que a reserva do possível não é oponível à realização do mínimo existencial.

6. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para se viver. O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de inserção na "vida" social.

7. Sendo assim, não fica difícil perceber que dentre os direitos considerados prioritários encontra-se o direito à educação. O que distingue o homem dos demais seres vivos não é a sua condição de animal social, mas sim de ser um animal político. É a sua capacidade de relacionar-se com os demais e, através da ação e do discurso, programar a vida em sociedade.

8. A consciência de que é da essência do ser humano, inclusive sendo o seu traço característico, o relacionamento com os demais em um espaço público - onde todos são, in abstrato , iguais, e cuja diferenciação se dá mais em razão da capacidade para a ação e o discurso do que em virtude de atributos biológicos - é que torna a educação um valor ímpar. No espaço público - onde se travam as relações comerciais, profissionais, trabalhistas, bem como onde se exerce a cidadania - a ausência de educação, de conhecimento, em regra, relega o indivíduo a posições subalternas, o torna dependente das forças físicas para continuar a sobreviver e, ainda assim, em condições precárias.

9. Eis a razão pela qual o art. 227 da CF e o art. 4º da Lei n. 8.069/90 dispõem que a educação deve ser tratada pelo Estado com absoluta prioridade. No mesmo sentido, o art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prescreve que é dever do Estado assegurar às crianças de zero a seis anos de idade o atendimento em creche e pré-escola. Portanto, o pleito do Ministério Público encontra respaldo legal e jurisprudencial. Precedentes: REsp 511.645/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18.8.2009, DJe 27.8.2009; RE 410.715 AgR / SP - Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22.11.2005, DJ 3.2.2006, p. 76.

10. Porém é preciso fazer uma ressalva no sentido de que mesmo com a alocação dos recursos no atendimento do mínimo existencial persista a carência orçamentária para atender a todas as demandas. Nesse caso, a escassez não seria fruto da escolha de atividades não prioritárias, mas

sim da **real insuficiência orçamentária.** Em situações limítrofes como essa, não há como o Poder Judiciário imiscuir-se nos planos governamentais, pois estes, dentro do que é possível, estão de acordo com a Constituição, não havendo omissão injustificável.

11. Todavia, a real insuficiência de recursos deve ser demonstrada pelo Poder Público, não sendo admitido que a tese seja utilizada como uma desculpa genérica para a omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de cunho social. No caso dos autos, não houve essa demonstração. Precedente: REsp 764.085/PR, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 10.12.2009. Recurso especial improvido.

É desse modo que os tribunais vêm decidindo: identificando a escassez de recursos e as escolhas políticas, e identificando, também, correta aplicação de recursos por parte do Poder Executivo. **No entendimento dos tribunais superiores a reserva do possível não pode ser, ainda, oponível à realização do mínimo existencial.**

No caso do fornecimento de medicamentos, após décadas de fornecimento imediato por meio judicial, o judiciário começou a zelar e determinar a concessão de medicamentos se cumpridas algumas exigências, conforme julgamento de Tema Repetitivo do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.657.156, de 13/09/2018):

1. Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS.
2. Comprovação de incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito.
3. Existência de registro do medicamento na Anvisa, observados os usos autorizados pela agência.

É o **Recurso Repetitivo de Tema 106** do Superior Tribunal de Justiça[19]:

Tema/Repetitivo	**106**	**Situação do Tema**	**Acórdão Publicado**	**Órgão Julgador**	PRIMEIRA SEÇÃO	**Assuntos**	☐

[19] Disponível em http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp

Questão submetida a julgamento	Obrigatoriedade do poder público de fornecer medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS.
Tese Firmada	A concessão dos medicamentos não incorporados em atos normativos do SUS exige a presença cumulativa dos seguintes requisitos: i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência. **Tese definida no acórdão dos embargos de declaração publicado no DJe de 21/9/2018**
Anotações Nugep	**Modulação de efeitos**: "Modula-se os efeitos do presente repetitivo de forma que os requisitos acima elencados sejam exigidos de forma cumulativa somente quanto aos processos distribuídos a partir da data da publicação do acórdão embargado, ou seja, 4/5/2018." (trecho do acórdão dos embargos de declaração publicado no DJe de 21/9/2018) A questão submetida a julgamento foi ajustada pela Primeira Seção em questão de ordem apresentada na sessão de julgamento do dia 24/05/2017 e publicada no DJe de 31/05/2017. RESP 1657156/RJ: afetado na sessão do dia 26/04/2017 (Primeira Seção). Em questão de ordem suscitada na sessão de julgamento do dia 24/05/2017 e publicada no DJe do dia 31/05/2017, a Primeira Seção, à unanimidade, deliberou que caberá ao juízo de origem apreciar as medidas de urgência.
Informações Complementares	Há determinação de suspensão nacional de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos (Art. 1.037, II, CPC).

Repercussão Geral	Tema 6/STF - Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo.

Tal decisão conferiu **mais racionalidade na criação de despesas com medicamentos,** considerando a prova da inexistência da eficácia dos remédios fornecidos pelo SUS, bem como a prova da ausência de recursos do interessado e exigência de registro do medicamento na Anvisa.

Mais recentemente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou,em 11 de Março de 2020, que é constitucional o fornecimento pelo Estado, em caráter excepcional, de medicamentos de alto custo que não constam do programa de dispensação do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, os ministros decidiram que, para a efetivação do direito à obtenção da medicação, deve haver o preenchimento de critérios objetivos, os quais ainda serão definidos em sessão específica. Como o tema teve repercussão geral reconhecida, o resultado desta quarta passará a vincular todas as decisões judiciais do país – atualmente mais de 42 mil processos tratando do mesmo assunto estão sobrestados.

O Supremo Tribunal Federal também tem decidido de forma similar na judicialização de políticas públicas:

O ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal (STF), deu provimento ao Recurso Extraordinário (RE) 956475 e restabeleceu decisão da primeira instância da Justiça do Estado do Rio de Janeiro que obriga o Município de Volta Redonda (RJ) a matricular uma criança de quatro anos em creche pública.

Segundo o relator, pelo artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal (CF), a educação infantil representa prerrogativa indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e, também, o acesso à pré-escola.

“Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das crianças até cinco anos de idade,

o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal", disse.

O ministro Celso de Mello apontou que a educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.

"Os municípios – que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, artigo 211, parágrafo 2º) – não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo artigo 208, inciso IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social", afirmou.

De acordo com o relator, **embora caiba, primariamente, ao Legislativo e Executivo a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Judiciário, em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.**

O ministro destacou, por fim, que "a cláusula da **'reserva do possível'** – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade".

Vimos que é essa a tendência do Supremo Tribunal Federal:

ARE 1196369 AgR / PI - PIAUÍ

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 23/08/2019

Ementa: Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Ação Civil Pública. Políticas públicas. Omissão estatal. Ofensa aos princípios da separação dos poderes e da **reserva do possível não verificada.** 4. Necessidade de reexame do acervo fático-probatório. Súmula 279 do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem majoração da verba honorária.

RE 1165054 AgR / RN

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 31/05/2019

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ELABORAÇÃO DE PLANO MUNICIPAL DE CONTROLE DA TUBERCULOSE – OBRIGAÇÃO JURÍDICO- -CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AO PODER PÚBLICO O DEVER DE OBSERVÂNCIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL DA SAÚDE (CF, ART. 196 E SEGUINTES) – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA** – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA NA ORIGEM – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

RE 1139140 AgR / PR - PARANÁ

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Julgamento: 12/04/2019

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA DEFESA DE DIREITOS RELATIVOS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE IMPÕE AOS ESTADOS O DEVER DE OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CF, ART. 227, “CAPUT”, E § 3º, V) – TRANSFERÊNCIA DE MENORES INFRATORES, DE UNIDADE POLICIAL PARA ESTABELECIMENTO APROPRIADO AO CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SÓCIO-EDUCATIVAS DE INTERNAÇÃO OU SEMILIBERDADE – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL – INOCORRÊNCIA –** DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL – MAJORAÇÃO DA VERBA HONORÁRIA

– PRECEDENTE (PLENO) – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS LIMITES ESTABELECIDOS NO ART. 85, §§ 2º E 3º DO CPC – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

ARE 1096445 AgR / PR - PARANÁ

Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI

Julgamento: 30/11/2018

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REITERAÇÃO DA TESE DO RECURSO INADMITIDO. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. TEMA 220. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DESBORDAMENTO DOS LIMITES DA RESERVA DO POSSÍVEL. INOCORRÊNCIA**. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - A discussão referente à implementação de medidas necessárias ao funcionamento da segurança pública está abrangida pelo Tema 220 da repercussão geral (RE 592.581-RG). III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa (art. 1.021, § 4°, do CPC).

E, finalmente, como **tema de repercussão geral:**

RE 580252 RG / MS - MATO GROSSO DO SUL

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. AYRES BRITTO

Julgamento: 17/02/2011

Ementa: LIMITES ORÇAMENTÁRIOS DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. EXCESSIVA POPULAÇÃO CARCERÁRIA. PRESENÇA DA REPERCUSSÃO GERAL. **Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à contraposição entre a chamada cláusula da reserva financeira do possível** e a pretensão de obter indenização por dano moral decorrente da excessiva população carcerária.

Decisão

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie. Ministro AYRES BRITTO Relator

Tema 365 - Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária.



(CESPE/AGU- Procurador Federal/2007)

A reserva do possível pode ser sempre invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais que impliquem custo financeiro.

a) Certo

b) Errado

Comentários

Conforme vimos, a teoria da reserva do possível não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de não cumprir suas obrigações constitucionais, sobretudo quando se trata de direitos fundamentais. É o entendimento da jurisprudência e dos tribunais superiores. Item incorreto.

6. ORÇAMENTO

6.1 – Conceito e espécies.

Muita atenção, **estrategista**! Começamos desde já o estudo do **Orçamento Público**, matéria essencial para o **Direito Financeiro e questão certa na sua prova de Carreira Jurídica!**

Nas palavras do mestre Aliomar Baleeiro, os orçamentos documentam expressivamente a vida financeira de um país ou de uma circunscrição política em determinado período, geralmente de um ano, pois contém o cálculo das receitas e despesas autorizadas ara o funcionamento dos serviços públicos ou outros fins projetados pelos governos.

Para Baleeiro,

NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS, O ORÇAMENTO É CONSIDERADO O ATO PELO QUAL O PODER LEGISLATIVO PREVÊ E AUTORIZA AO PODER EXECUTIVO, POR CERTO PERÍODO E EM PORMENOR, AS DESPESAS DESTINADAS AO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E OUTROS FINS ADOTADOS PELA POLÍTICA ECONÔMICA OU GERAL DO PAÍS, ASSIM COMO A ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS JÁ CRIADAS EM LEI. [20]

São diversos os prsimas sob os quais podemos observar o orçamento. **Aliomar Baleeiro**[21] divide os **aspectos do orçamento** em quatro:

Jurídico	Político	Econômico	Técnico
• O aspecto jurídico analisa a natureza do orçamento à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país.	• O aspecto político é aquele pelo qual o orçamento revela com transparência em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades será voltada a aparelhagem de servico públicos.	• Será pelo aspecto econômico pelo qual se apreciarão os efeitos da política fiscal e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de o governo utilizá-lo no intuito de modificar as tendências da economia.	• O aspecto técnico (ás vezes chamado de contábil) envolve o estabelecimento das regras práticas para a realização dos fins indicados nos itens anteriores e para a classificação clara, metódica e racional de receitas e despesa, processos estatísticos, apresentação gráfica e contábil do documento orçamentário.

[20] Baleeiro, Aliomar. Uma introdução à Ciência das Finanças. 19ª ed. Revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

O **conceito clássico** de orçamento descreve apenas uma peça que contemplava a previsão da receita e fixação das despesas de uma determinada nação. Seu aspecto era apenas técnico, contábil. Só após que veio a **visão moderna do orçamento** sob os **prismas jurídicos, político e econômico**, sendo agora uma lei que programa a vida financeira do Estado e tem importância única na vida de uma nação, permitindo o custeamento de direitos fundamentais e até mesmo o endividamento do Estado de acordo com os interesses públicos da sociedade.

O que antigamente era apenas um **documento contábil e técnico,** hoje conta com exigências de transparência e controle por parte da população, possibilidade de déficit, empréstimos públicos (aqui chamados de **créditos públicos**), administração de empréstimos e previsões orçamentárias bastante sofisticadas.

Na linha moderna, segundo Harrison Leite, é possível entender o orçamento como **uma lei que autoriza os gastos que o Governo pode realizar durante um período determinado, discriminando detalhadamente as obrigações que deva concretizar, com a previsão concomitante dos ingressos necessários para cobri-las.**[22] Nas palavras do ex-ministro Carlos Ayres Britto, a lei orçamentária é "a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição."[23]

Uma interessante visão trazida por Harrison Leite é a possibilidade de verificar o **aspecto político** e as prioridades de um Estado por meio de seu orçamento. Por exemplo, mais de 50% do orçamento dos Estados Unidos da América é destinado a questões militares. No caso do Brasil, mais de 30% é destinado à questão dos títulos da dívida pública (e gastamos com o pagamento de juros o equivalente a investimentos em educação em saúde). Já a África do Sul investe mais na área social do que na área militar, e mais em ensino do que na área da saúde.[24]

Tal aspecto político é uma biografia contábil dos anseios da sociedade da época, ou mesmo da **escolha dos governantes quanto aos serviços públicos e necessidades públicas mais importantes**. Temos do lado das receitas a arrecadação pelos contribuintes; e do lado das despesas em proveito de quais grupos políticos, regiões e em quais problemas está focado o aparato estatal. Quando elegemos os nossos governantes, devemos justamente prestar atenção nos programas dos partidos políticos: lá deverão estar os principais focos dos gastos do nosso orçamento.

---

[22] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 94.

[23] Supremo Tribunal Federal, ADI-MC 4048-1/DF

[24] **Emenda Constitucional 95/2016**,

O aspecto econômico deve também observar que o orçamento é importante instrumento de redistribuição de renda, intervenção na economia, diminuição das desigualdades, etc. Programas sociais que distribuem renda são também provocadores de aquecimento na economia.

A **Emenda Constitucional 95/2016**, que instituiu o Novo Regime Fiscal, tem a finalidade de limitar o aumento do gasto público ao índice inflacionário acumulado no anterior, e é resultado de um orçamento que deve prestar atenção aos aspectos econômicos de seu tempo. Há, ainda, **a necessidade de compatibilizar as necessidades sociais com as receitas previstas.**

Quanto ao **aspecto contábil ou técnico**, esse traz a importância de o orçamento observar regras práticas para realização de seus fins, com claras regras contábeis para a listagem de receitas e despesas.

Quanto ao **aspecto jurídico**, temos a observância das normas constitucionais e infraconstitucionais para a sua elaboração. Na época da democratização dos gastos públicos, o poder executivo não realiza despesa sem antes ter a aprovação do Congresso Nacional. Mais do que tudo isso, o próprio orçamento é uma **lei, "Lei Especial com conteúdo definido na Constituição, destinada a regular as ações públicas quanto à aplicação dos recursos públicos. É lei que tem nos agentes púbicos seus principais destinatários e, através de programas nela insertos, traça o plano de trabalho para um exercício financeiro. "**[25]

Trata-se, portanto, de um verdadeiro instrumento jurídico, pois é apenas orçamento público após aprovado pelo processo legislativo, tornando-se lei. O orçamento, aos poucos, vai sendo moldado às necessidades públicas, às vontades políticas, aos anseios de quem está no poder.

Recentemente a nossa Constituição Federal chegou à Emenda Constitucional de número 100, e é uma emenda de conteúdo orçamentário:



PEC do Orçamento Impositivo – Emenda Constitucional n. 100/2019

[25] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 98.

O Congresso Nacional promulgou em 26 de Junho mais uma emenda à Constituição **— a de número 100, que prevê a execução obrigatória de emendas das bancadas estaduais no Orçamento da União.**

Segundo a nova norma, a execução obrigatória dessas emendas seguirá as mesmas regras das individuais, que já são impositivas. As emendas parlamentares são recursos do Orçamento que o Congresso direciona para obras e ações escolhidas pelos deputados e senadores.

As emendas de bancada serão de execução obrigatória e corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Em 2020, no entanto, esse montante será de 0,8% da receita corrente líquida, como espécie de regra de transição.

A execução das emendas de bancada seguirá regras já vigentes para as de autoria individual, como submissão a contingenciamentos para cumprimento de meta de resultado fiscal.

A Emenda Constitucional 100 altera os artigos 165 e 166 da Constituição. A emenda é originária da PEC 34/2019 (PEC 2/2015, na Câmara).

Fonte: Agência Senado

Vejamos as principais alterações:

DOS ORÇAMENTOS

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III - dispor sobre critérios para a **execução equitativa**, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 10. A administração tem o **dever de executar as programações orçamentárias**, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Art. 166. **Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum**.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em **montante correspondente a 1,2% (**um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar

prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as **emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1%** (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos **§§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para **análise e verificação de eventuais impedimentos das programações** e demais procedimentos necessários **à viabilização da execução dos respectivos montantes.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a

cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

6.2 – Natureza Jurídica

Um dos temas mais controversos no Direito Financeiro é o estudo da Natureza Jurídica do Orçamento Público. A doutrina clássica apresenta três posicionamentos.

Para León Duguit, o **orçamento público, em relação à despesa é mero ato administrativo** e em relação **à receita, é lei em sentido formal.** Para o administrativista francês, esse entendimento fazia sentido já que havia a necessidade de lei orçamentária autorizar a cobrança dos tributos ou a "anualidade tributária", já que a lei que previa a instituição de tais tributos não era suficiente para permitir a cobranças. Por isso, a lei orçamentária para Duguit era lei apenas no tocante às receitas.

No Brasil, o orçamento não possui o poder de criar receitas ou revogá-las, principalmente receitas advindas de tributos. Os tributos nascem de lei específica, que deve conter todos os critérios para a sua cobrança, restando ao orçamento apenas verificar o montante a ser arrecadado pelo Estado. As receitas possuem diferentes fontes normativas.

Na corrente de **Gaston Jèze**, o orçamento não passa do chamado **"ato-condição".** As receitas e as despesas já possuíam outras normas que previam a sua criação, não passando o orçamento de mera condição para a realização do gasto e ingresso da receita. Não era considerado, portanto, lei.

Segundo Aliomar Baleeiro, Gaston Jèze estuda a despesa e a receita enquadrando ambas na classe dos atos-condição, **"ato que não aumenta nada ao conteúdo da lei, mas a torna eficaz para determinadas situações. "**

A terceira corrente, adotada majoritariamente no Brasil, **defende que o orçamento é uma lei, mas uma lei meramente formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos.**

A razão disso é porque **partimos da classificação das normas jurídicas pela sua origem, e não por seu conteúdo. Dessa forma, o orçamento tem apenas forma de lei, mas não conteúdo de lei, já que não propõe direitos subjetivos e não é norma abstrata e genérica.**

Assim temos que a corrente majoritária no Brasil identifica o orçamento como lei meramente formal que não cria direitos subjetivos e não modifica leis tributárias e financeiras.

Como não cria gastos, meramente os autoriza, o **orçamento é chamado de meramente autorizativo e não impositivo**. Ou seja, os gastos são previstos, mas o orçamento não obriga a

realização dos gastos nele previstos, de forma que o Executivo não é obrigado a cumprir cada um dos gastos listados no orçamento.

É importante ressaltar, no entanto, que nem tudo no orçamento é meramente autorizativo. Há despesas que constam no orçamento que o Executivo deve realizá-las, o tornando, portanto, parcialmente impositivo, por conta de normas pré-orçamentárias que vinculam o executivo ao seu cumprimento.

São exemplos as normas constitucionais que preveem gastos com pessoal, transferências constitucionais, gastos com educação e saúde, entre outras, que são impositivas, obrigatórias e devem necessariamente serem cumpridas. As transferências obrigatórias, constantes do orçamento, estão previstas na Constituição Federal, nos artigos 157-162, como veremos:

> Art. 157. Pertencem aos **Estados e ao Distrito Federal:**
>
> I - o produto da arrecadação do **imposto da União sobre renda** e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
>
> II - **vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir** no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.
>
> Art. 158. Pertencem aos Municípios:
>
> I - **o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza**, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
>
> I - **cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural**, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
>
> III - **cinqüenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;**
>
> IV - **vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação**.
>
> Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
>
> I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
>
> II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Art. 159. **A União entregará:**

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;**

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios;**

c) três por cento, para aplicação em **programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste,** através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os **planos regionais de desenvolvimento**, ficando assegurada ao **semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;**

d) um por cento ao **Fundo de Participação dos Municípios**, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao **Fundo de Participação dos Municípios**, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso

Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.

Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:

I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;

II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III.

Art. 161. Cabe à lei complementar:

I - definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

III - dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 157, 158 e 159.

Parágrafo único. O **Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.**

Art. 162. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subseqüente ao da **arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.**

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Os gastos com Educação estão previstos no art. 212 da Constituição Federal:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo,** da receita resultante de impostos, **compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas **suplementares de alimentação e assistência à saúde** previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Os gastos com saúde estão previstos no art. 198 §2º e na Lei Complementar 41/2012:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

§ 1º. O **sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.**

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde **recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre**

I - no caso da **União,** a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a **15% (quinze por cento);**

II - no caso dos **Estados e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III - no caso dos **Municípios e do Distrito Federal**, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

Assim, podemos chamar de **impositivas** as vinculações pré-orçamentárias, como as previsões constitucionais listadas acima. As vinculações autorizativas correspondem às vinculações orçamentárias.



Ainda, sobre a lei orçamentária, resta lembrar que ela é considerada:

1. **Lei Ordinária**
    a. Por possuir quórum de maioria simples
2. **Lei Temporária**
    a. Por ser disposição normativa transitória
3. **Lei Formal**
    a. Por não gerar direitos subjetivos, ser norma individual e de efeito concreto.
4. **Lei Especial**
    a. Por possuir um rito procedimental próprio, diferente das demais leis ordinárias.



Corrente de León Duguit

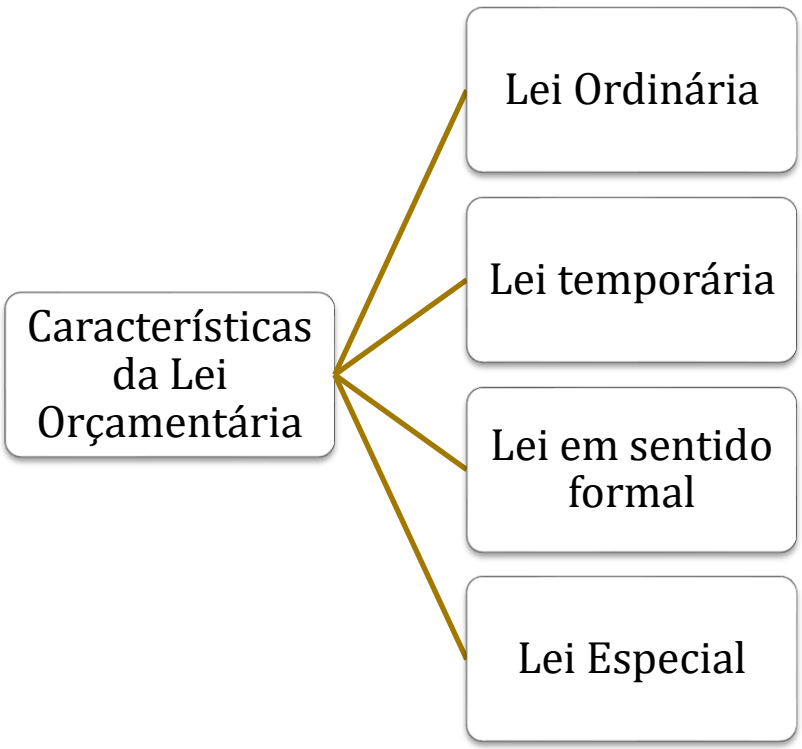
- orçamento público , em relação à despesa é mero **ato administrativo** e em relação à receita, é **lei em sentido formal**.

Corrente de Gaston Jèze

- orçamento não passa do chamado **"ato-condição".** As receitas e as despesas já possuem outras normas que preveem a sua criação, não passando o orçamento de **mera condição** para a realização do gasto e ingresso da receita.

Corrente Majoritária no Brasil

- **lei meramente formal**, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos.
- orçamento tem apenas forma de lei, mas não conteúdo de lei, já que não propõe direitos subjetivos e não é norma abstrata e genérica.
- orçamento meramente autorizativo e não impositivo



6.3 – Princípios Orçamentários

São vários os princípios orçamentários encontrados na doutrina e você, **estrategista**, vai perceber em nossas questões como os princípios orçamentários são muitos e muito cobrados. É possível encontrar questões sobre princípios orçamentários nas mais diversas provas de carreiras jurídicas e é fácil observar, também, que é um dos assuntos que aparece em todos os anos.

Elencaremos aqui os princípios orçamentários mais importantes e com maior incidência nas provas. Alguns deles, importados do Direito Tributário e do Direito Administrativo, servirão também como base para o nosso orçamento. Tentaremos esquematizar ao máximo a matéria sobre princípios orçamentários para que você se lembre, principalmente, na hora da prova!



I. Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é princípio soberano de diversos ramos de direito, especialmente do Direito Público, por estar ligado à ideia de Estado democrático de Direito. Temos o orçamento público como lei guia para a realização dos gastos públicos, e **as finanças públicas não podem ser dispendidas sem prévia autorização legal.**

É fácil encontrar exemplos do princípio da Legalidade no Direito Financeiro na nossa Constituição Federal, como exemplo:

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos **não incluídos na lei orçamentária anual;**
>
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial **sem prévia autorização legislativa** e sem indicação dos recursos correspondentes;
>
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa;**

> VIII - a utilização, **sem autorização legislativa específica**, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
>
> IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.

Tais dispositivos **proíbem a realização de qualquer despesa ou obtenção de empréstimo sem autorização legal**.

Realizar despesa estranha à Lei Orçamentária Anual é também um crime contra as finanças públicas, previsto no art. 359-D do Código Penal.

> Art. 359-D. Ordenar **despesa não autorizada por lei:**
>
> Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

São exceções ao princípio da legalidade a EC n. 85/15 e também a Medida Provisória, nos termos do art. 167 §3º.:

> Art. 167.
>
> § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, **sem necessidade da prévia autorização legislativa** prevista no inciso VI deste artigo.
>
> § 3º **A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.**

II. Princípio da Exclusividade

O princípio da Exclusividade prevê que **não deve conter, na lei orçamentária, qualquer matéria estranha ao orçamento**. A única exceção permitida é a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, conforme a Constituição Federal:

> Art. 165
>
> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, **não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.**



O **Princípio da Exclusividade** evita as chamadas **"caudas orçamentárias"** ou **"orçamentos rabilongos"**. Como contém mais de mil páginas, não era incomum encontrar matéria estranha ao orçamento público sendo "adicionada" à lei orçamentária.

III. Princípio da Programação

O princípio da programação vem da ideia do próprio planejamento do Estado, como as possíveis alocações do orçamento público. Exemplos são os planos plurianuais, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentaria anual.

Com a integração de todos os planos, exige-se uma melhor programação para que os planos e programas nacionais, regionais ou setoriais estejam no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentarias, no orçamento e na prática da atividade administrativa.

> Art. 48.
>
> Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
> IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

> Art.165
> § 4º **Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.**

IV. Princípio do Equilíbrio Orçamentário

É a chamada **regra de ouro do orçamento público**, pois norteia toda a atividade financeira do Estado, especialmente após a edição **da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Com o princípio do Equilíbrio Orçamentário, **busca-se assegurar que as despesas autorizadas em lei não sejam superiores à previsão das receitas.**

São várias as previsões constitucionais nesse sentido, e escolhemos o art. 167, III para exemplificar:

> Art. 167. São vedados:
> III - **a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;



É importante trazer algumas informações sobre o Princípio do Equilíbrio Orçamentário que costumam ser cobradas em prova**: Após a crise de 1929**, a regra de ouro sobre receitas e despesas começou a ser repensada, **sendo aceita a possibilidade de déficits públicos**.

Deste modo, o equilíbrio não está mais atrelado à ideia de que só pode haver gasto na proporção da receita. Os gastos podem ser, inclusive, superiores às receitas, **desde que os empréstimos realizados e os investimentos sejam suficientes para o futuro pagamento da dívida, sua amortização ou seus juros**. Podem sim haver déficits, desde que existam metas e um planejamento para pagar possíveis empréstimos.

A Emenda Constitucional n. 96/15 teve por finalidade **limitar o aumento dos gastos públicos à variação da inflação pelos próximos 20 anos.** Há muita discussão sobre tal Emenda, já que ela pode significar a priorização do equilíbrio orçamentário em detrimento da proteção dos direitos sociais, por exemplo. Continuaremos essa discussão ao longo das nossas aulas.

V. Princípio da Anualidade

O Princípio da anualidade é um dos mais simples. De acordo com a Lei 4.320/64 (art. 34) o Exercício Financeiro coincidirá com o ano civil. **Ou seja, o intervalo de tempo em que se estimam as receitas e se fixa as despesas de um ano**. É aplicável à Lei Orçamentária Anual.

VI. Princípio da Unidade

O princípio da Unidade é bastante cobrado em prova, então preste bastante atenção: **a unidade significa que deve existir apenas um orçamento para cada ente da federação em cada exercício financeiro.** Está presente no art. 2º da Lei n. 4320/64:

> Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, **obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.**

VII. Princípio da Universalidade

Pelo Princípio da Universalidade, todas as receitas e todas as despesas governamentais devem fazer parte do orçamento, sem qualquer exceção. Ele está incluído, implicitamente, no art. 165 §5º da Constituição Federal:

> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
>
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.



Atenção, Estrategista!

Os examinadores costumam tentar confundir os princípios da Unidade e da Universalidade. Preste bastante atenção na ideia de que cada ente deve ter UMA UNIDADE de orçamento e que cada orçamento deve conter um UNIVERSO de receitas e despesas.

VIII. Princípio do Orçamento-Bruto

De acordo com o Princípio do Orçamento Bruto, as **receitas e despesas deverão constar na lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções** (Lei 4.320/64, artigo 6º). Por exemplo, quando o salário de um servidor é pago, o que deve aparecer é o valor total e não apenas o valor líquido (despesa na totalidade – sem imposto de renda retido, por exemplo)

IX. Princípio da Transparência Orçamentária

A **transparência orçamentária vai além do princípio da publicidade**, norteador da administração pública e previsto no art. 37 da Constituição Federal.

O princípio da transparência orçamentária envolve também a abertura de audiências públicas, permitir a fiscalização de receitas e despesas, editar após cada bimestre o relatório resumido da

execução orçamentaria (RREO), a divulgação e o acesso das contas municipais, entre outras iniciativas.

Além da fiscalização regular feita pelos tribunais de contas, o art. 74 §2º autoriza qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato a, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Um grande avanço para a efetivação da transparência foi a redação dos arts. 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> Art. 48. São instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: **os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.**
>
> § 1o **A transparência será assegurada também mediante:**
>
> I – incentivo à participação popular e realização de **audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II - liberação ao **pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade**, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
>
> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.
>
> § 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda, nos termos e na periodicidade a serem definidos em instrução específica deste órgão, as informações necessárias para a constituição do **registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, de que trata o § 4o do art. 32.**
>
> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação **disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica** o acesso a informações referentes a:
>
> I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos

dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo **ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.**

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) trouxe, também, importantes avanços à transparência na gestão pública como um todo.

X. Princípio da não afetação (Não Vinculação) das Receitas de impostos

O princípio da não-afetação foi emprestado do direito tributário. Originalmente, os tributos têm natureza jurídica determinada pelo fato gerador de sua obrigação, e o destino da receita dos tributos nunca teve muita importância em direito tributário.

Os impostos, que são decretados independentemente de qualquer atuação específica do Estado, destinam-se à execução de obras públicas e serviços públicos gerais. Existem, no entanto, exceções e destinação de recursos para a saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, conforme vimos. A regra é a não afetação das receitas de **impostos.**

São 8 exceções à vinculação da receita:



1. **Repartição Constitucional dos Impostos (art. 167, IV da CF)**
2. **Destinação de Recursos para a saúde (art. 167, IV da CF)**
3. **Destinação de Recursos para o desenvolvimento do Ensino (art. 167, IV da CF)**

4. **Destinação de recursos para a atividade de administração tributária (art. 167, IV da CF)**
5. **Prestação de Garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 167, IV da CF)**
6. **Garantia, contragarantia à União e pagamento de débitos (art. 167, §4º, CF)**
7. **Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida para os programas de Apoio a Inclusão e Promoção Social (art. 204, Parágrafo único da CF/88)**
8. **Vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida dos Estados e do Distrito Federal a Fundos destinados ao financiamento de programas culturais (art. 216 da CF)**



OS EXAMINADORES COSTUMAM TROCAR O TERMO "IMPOSTO" POR "TRIBUTO" QUANDO TRATAM SOBRE A VINCULAÇÃO DE RECEITA. É VEDADO VINCULAR A RECEITA DE IMPOSTO E NÃO DE TRIBUTO.

XI. Princípio da Especificação ou Especialização

O princípio da Especificação ou da Especialização proíbe que se consignem no orçamento dotações globais. Isso significa que não pode o orçamento estabelecer gastos genéricos, ambíguos ou sem precisão. O princípio da Especificação e da Especialização tem como objetivo facilitar a análise dos gastos e do desempenho gerencial e verificar a aplicação dos princípios da economicidade, eficiência e efetividade.

Encontramos tal princípio no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> § 4o É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Existem duas exceções ao princípio da especificação: programas especiais de trabalho (que, por sua natureza, não podem ser especificados) e a reserva de contingência (que tem por finalidade atingir aos passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos).

XII. Princípio da Proibição de Estorno

Bastante parecido com o princípio da estrita legalidade, o Princípio **da Proibição do Estorno** está previsto na Constituição Federal e determina que o gestor público não pode **transpor,**

remanejar ou transferir recursos de uma categoria econômica para outra ou de órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

> Art. 167. São vedados:
>
> VI - a **transposição, o remanejamento ou a transferência** de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
>
> VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;



Existe uma **exceção** ao princípio da Proibição do Estorno que já foi **cobrada pelo CESPE em 2018**. Vejamos a Emenda Constitucional n. 85/15:

> Art. 167. § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra **poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação**, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções**, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa** prevista no inciso VI deste artigo." (NR)

XIII. Princípio da Unidade de Tesouraria (ou Unidade de Caixa)

O Princípio da Unidade de Tesouraria ou de caixa está previsto no art. 56 da Lei n. 4320/64

> Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em **estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria**, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Isso significa que todos os recursos são destinados a uma conta única, com a finalidade de facilitar sua gestão. Esta conta está prevista no art. 164, §3º da Constituição Federal, que descreve a Conta Única do Tesouro.

> Art. 164.
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

A exceção do final do art. 164 já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal e demanda Lei Nacional para tratar da matéria, conforme a ADI 2.600/ES, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie:

> As disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em **instituições financeiras oficiais**, cabendo, unicamente, à União Federal, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164 §3º da Constituição da República. Precedente: ADI 2.600. Plenário, DJ de 24/02/2006

Há uma exceção importante: o art. 43 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal **proíbe a unificação dos recursos da Previdência Social com os demais entes**. Tal separação de contas tem a finalidade de preservar o equilíbrio dos regimes de previdência, observar seus limites e **condições de proteção e prudência financeira.**

> Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3o do art. 164 da Constituição.
>
> § 1o As disponibilidades de caixa dos **regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos**, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, **ficarão depositadas em conta separada** das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.
>
> § 2o É **vedada a aplicação das disponibilidades** de que trata o § 1o em:
>
> I - **títulos da dívida pública estadual e municipal**, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;
>
> II - **empréstimos**, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

XIV. Princípio da Economicidade

O artigo 37 da Constituição Federal traz o princípio da **Economicidade**, vinculando toda a administração pública. O princípio está presente também no art. 70, quanto à fiscalização pelos Tribunais de Contas:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A economicidade traz a ideia de eficiência na gerência financeira e orçamentária, observando princípios como a maximização da receita e da arrecadação, bem como o melhor custo/benefício no dispêndio de recursos públicos.

XV. Princípio da Diferenciação das Fontes de Financiamento

Para finalizar os princípios orçamentários, trazemos o princípio da **diferenciação das fontes de financiamento.** Esse princípio traz a ideia de sistema e organicidade da Constituição, em que devemos observar as fontes de financiamento para cada finalidade específica. Alguns exemplos importantes são observados por Harrison Leite[26]:

> *Sendo assim, (i) a receita de impostos deveria ficar livre ao Executivo para a aplicação das políticas públicas e genéricas; (ii) a receita das taxas deveria ter relação direta com o custo do serviço público especifico e divisível ou da atividade de fiscalização, por questão de justiça fiscal; (iii) a receita da contribuição de melhoria não poderia ser maior do que o custo da obra pública; (iv) a receita do empréstimo compulsório deveria ser adstrita ao motivo que ensejou a sua criação e (v) a receita das contribuições especiais deveria ter aplicação estrita à finalidade prevista em lei.*

Como exemplo temos o art. 167, XI da Constituição Federal.

> Art. 167. São **vedados:**
>
> XI - a **utilização dos recursos** provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para **a realização de despesas distintas** do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

[26] LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8.ed. ver. ampl. E atual. Salvador: JUSPODIVM, 2019. p. 158.

ESQUEMATIZANDO

PPUULEEEE
• Programação • Proibição de estorno • Unidade • Unidade de Caixa • Universalidade • Legalidade • Especificação • Equilíbrio orçamentário • Exclusividade • Economicidade

NOTA
• Não afetação de imposto • Orçamento Bruto • Transparência • Anualidade

10 – CONSIDERAÇÕES FINAIS



Chegamos ao final da aula inaugural! Já começamos observando pontos muito importantes da matéria e essenciais para a compreensão da disciplina como um todo.

A pretensão desta aula é a de situar vocês no mundo do Direito Financeiro, a fim de que não tenham dificuldades em assimilar os conteúdos relevantes que virão na sequência.

Além disso, procuramos demonstrar como será desenvolvido nosso trabalho ao longo do Curso.

Quaisquer dúvidas, sugestões ou críticas entrem em contato comigo. Estou disponível no fórum no Curso, por e-mail e pelo *Instagram.*

Aguardo vocês na próxima aula. Até lá!

Vanessa Arns

profvanessabrito@gmail.com

@vanessa.arns

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1. 

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2. 

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3. 

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4. 

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5. 

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6. 

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7. 

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8. 

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.



Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.