Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

A proposição de um modelo neutralizador das disfuncionalidades consectárias da excessiva rigidez orçamentária e da supervinculação de receitas

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

S618 Siqueira, Vanessa Huckleberry Portella

A proposição de um modelo neutralizador das disfuncionalidades consectárias da excessiva rigidez orçamentária e da supervinculação de receitas / Vanessa Huckleberry Portella Siqueira. - 2022.
391f.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira.
Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Orçamento - Teses. 2. Separação de poderes- Teses. 3. Responsabilidade fiscal - Teses. I. Oliveira, Gustavo da Gama Vital de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Bibliotecária: Fabiana das Graças Fonseca CRB7/6358

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

A proposição de um modelo neutralizador das disfuncionalidades consectárias da excessiva rigidez orçamentária e da supervinculação de receitas

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Área de concentração: Estado, Cidadania e Globalização. Linha de pesquisa: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira

Rio de Janeiro

2022

Vanessa Huckleberry Portella Siqueira

A proposição de um modelo neutralizador das disfuncionalidades consectárias da excessiva rigidez orçamentária e da supervinculação de receitas

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Área de concentração: Estado, Cidadania e Globalização. Linha de pesquisa: Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Gustavo da Gama Vital de Oliveira (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Marcus Abraham

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Sergio Antonio Ferrari Filho

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff

Universidade de São Paulo

_____

Prof. Dr. Marco Antonio Ferreira Macedo

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2022

À GLAUCIA,

cujo sorriso me faz querer para sempre viver,

apenas para continuar sentindo esse amor,

amor sem o qual nada me parece fazer sentido.

É difícil imaginar uma maneira mais estúpida ou mais perigosa de tomar decisões do que colocá-las nas mãos de pessoas que não pagam preço algum por estarem erradas.

THOMAS SOWELL

O passado não tem remédio, e só pode servir de espelho para o futuro.

PADRE ANTÔNIO VIEIRA

AGRADECIMENTOS

Impossível não elevar o pensamento ao magistério neste momento em que tão relevante ciclo acadêmico se encerra. Foram vinte lindos anos, ao longo dos quais, se fiquei pouco mais de um mês sem pisar em uma sala de aula, sequer me recordo. A menção é proposital, não só porque estou certa de que não havia caminho outro pelo qual eu poderia ter enveredado, mas sobretudo porque o talhe da minha alma ostenta todos os contornos do aprendizado colhido em meio àqueles que ali se encontravam para ouvir as minhas modestas lições.

No magistério, aprendi mais do que ensinei, o que me faz transbordar, tamanha a gratidão e felicidade, uma felicidade inimaginável para os corações não apaixonados

O adjetivo apaixonado, eu o utilizo assim mesmo, sem cerimônias ou salamaleques, mesmo porque o que nos faz estar – e por tantos anos permanecer – em sala de aula é a paixão em seu mais puro estado.

Aos meus alunos, pois, dirige-se o meu primeiro agradecimento.

Aos meus professores, que me incutiram a gana de lecionar e a cujas ideias atribuo a contínua empolgação e curiosidade – inculcando-me o desejo de jamais parar de estudar –, devo agradecer ainda mais veementemente e o faço na pessoa do meu orientador, Professor Gustavo da Gama Vital de Oliveira, e na pessoa daquele que foi o meu mais assíduo debatedor nesse doutorado, Professor Marcus Abraham.

Ao primeiro, defiro admiração que ultrapassa os limites da intelectualidade. A generosidade emprestada ao trato com os alunos, envidando-lhes surpreendente dedicação, estimulando-os graciosamente, agindo com extrema paciência, presteza e cuidado, além de ser digna dos mais louváveis e sinceros elogios, me inspira a adotar comportamento distinto em relação à condução dos meus misteres relacionados ao magistério. Ao segundo, escritor de "mão cheia", para quem o Direito Financeiro nunca deixou de ocupar o "centro do palco" e a quem reservo especial atenção como profissional, interessa-me registrar publicamente a minha imensurável admiração e os meus agradecimentos pelo constante estímulo intelectual.

Aos professores integrantes da Banca Examinadora, profissionais que contribuíram de forma decisiva para o desenvolvimento das ideias aqui lançadas, consigno o meu antecipado agradecimento, certa de que esta tese – a partir das suas muito bem-vindas vindouras críticas e elucidativos apontamentos – assumirá traçado aperfeiçoado.

Com fervoroso amor e emoção, agradeço ao meu pai, Wagner Huckleberry Siqueira, cujo apoio moral, empenho e dedicação constituíram, ao longo da minha trajetória profissional,

a força motriz a me incutir a paixão pelo orçamento público, impelindo-me a abraçar tão maltratada temática.

À minha mãe, Vera Portella, reservo todo o meu amor, não sem agradecer a inigualável torcida, as benfazejas palavras de estímulo e o franco entusiasmo, sem os quais a massiva maioria das minhas tarefas profissionais não teria logrado êxito.

Igualmente, eu não poderia deixar de prestar homenagem à minha amada "mãedrasta", Tania Maurity, de quem absorvo a extrema alegria pela vida e a quem ainda retribuirei o permanente apoio à minha jornada profissional.

À Soraya Maurity, minha irmã "postiça", inscrevo acentuada gratidão pelos intermináveis debates, dos quais extraí importantes contrapontos às propostas neste trabalho delineadas.

Tampouco me eximiria de agradecer aos meus companheiros de doutorado e admiráveis amigos Vanessa Benelli, Laís Gramacho e Thiago Bastos, cujas constantes trocas de ideias e apoio desmedido não apenas foram fundamentalmente importantes como também emprestaram alegria e leveza a esta longa caminhada.

À minha muito amada amiga Lílian Bachini, essencial em minha vida, agradeço o imprescindível estímulo e suporte.

E àquela para a qual dedico este trabalho, Glaucia Rodrigues Torres de Oliveira Mello – a um só tempo minha esposa e razão de viver –, rendo a minha mais vigorosa homenagem, receosa de que jamais serei capaz de compensar tamanha paciência e companheirismo. Infindáveis noites sem dormir, entremeadas por debates que, não raro, colocavam à prova as posições aqui defendidas, a par de terem iluminado os meus pensamentos, me exortaram a mudanças de rumo que imprimiram dissemelhante configuração às argumentações que serviram de subsídio a esta tese. Sinto-me agraciada por compartilhar cada minuto da minha existência com pessoa tão especial e a cuja família, que considero um regalo de vida, igualmente registro a minha emocionada gratidão.

RESUMO

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. *A proposição de um modelo neutralizador das disfuncionalidades consectárias da excessiva rigidez orçamentária e da supervinculação de receitas*. 2022. 391 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O excessivo grau de rigidez orçamentária é indicativo de um processo orçamentário incapaz de refletir as escolhas da população, acirrado por uma estrutura orçamental em que não há uma distinção suficientemente clara de poderes, num cenário de exacerbada pulverização de interesses parlamentares. Semelhante configuração, a imprimir talhe peculiar ao processo orçamentário brasileiro, impede-nos de forjar um planejamento minimamente estratégico calcado na noção de plurianualidade, a um só tempo obstaculizando-nos de equacionar questões que extrapolam o ciclo orçamentário anual e impelindo-nos a uma alocação de recursos em que impera o desprezo à eficiência. Por esta razão, a presente tese dedicar-se-á a escrutinar as idiossincrasias consectárias do engessamento orçamentário – tão caro à necessária geração de superávits primários –, não sem explorar o desequilíbrio de forças reinante entre os Poderes Executivo e Legislativo, de cuja consequência extrai-se a descaracterização do orçamento como instrumento programático num contexto em que a nítida primazia de grupos de interesses paroquiais acaba por capturar o orçamento em detrimento das escolhas da sociedade.

Palavras-chave: orçamento; rigidez; vinculação; separação de poderes; plurianualidade; responsabilidade fiscal.

ABSTRACT

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. *The proposition of a model that neutralizes the dysfunctionalities resulting from excessive budget rigidity and revenue overlinking*. 2022. 391 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The excessive degree of budget rigidity is indicative of a budget process incapable of reflecting the choices of the population, exacerbated by a budget structure in which there is not a sufficiently clear distinction of powers, in a scenario of exacerbated dispersion of parliamentary interests. Such a configuration, giving a peculiar shape to the brazilian budget process, prevents us from forging a minimally strategic planning based on the notion of pluriannuality, at the same time hindering us from equating issues that go beyond the annual budget cycle and impelling us to allocate of resources in which the contempt for efficiency prevails. For this reason, the present thesis will be dedicated to scrutinizing the idiosyncrasies of the budget constraint – so important to the necessary generation of primary surpluses –, not without exploring the imbalance of forces prevailing between the Executive and Legislative Powers, from whose consequence it extracts the budget is mischaracterized as a programmatic instrument in a context in which the clear primacy of parochial interest groups ends up capturing the budget to the detriment of society's choices.

Keywords: budget; rigidity; earmarks; separation of powers; multiannuality; fiscal responsibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
Bacen	Banco Central do Brasil
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
Cide	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Cute	Conta Única do Tesouro Nacional
CMN	Conselho Monetário Nacional
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSRRF	Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CBS	Contribuição Social sobre Bens e Serviços
Copom	Comitê de Política Monetária
COSIP	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CTN	Código Tributário Nacional
DCR	Denúncia por Crime de Responsabilidade
DBGG	Dívida Bruta do Governo Geral
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DRE	Desvinculação de Receitas dos Estados
DRM	Desvinculação de Receitas dos Municípios

FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FDD	Fundo do Direito Difuso
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITCMD	Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MPF	Ministério Público Federal
NLFP	Nova Lei de Finanças Públicas

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
PAF	Programa de Reestruturação de Ajuste Fiscal
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEF	Programa de Estabilização Fiscal – Plano de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PGR	Procuradoria-Geral da República
Prouni	Programa Universidade para Todos
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União
NRRF	Novo Regime de Recuperação Fiscal
PRF	Plano de Recuperação Fiscal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Selic	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STF	Supremo Tribunal Federal

STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF-2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TFRH	Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 15

1 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 25

1.1 Breve escorço sobre as origens do orçamento 25

1.2 As leis orçamentárias em sua original concepção de planejamento 32

1.3 A concepção de plurianualidade 47

1.4 A elaboração do orçamento público 53

2 A VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E AS SUAS VICISSITUDES 76

2.1 A composição orçamentária e a vinculação de receitas no Direito brasileiro 76

2.2 Uma visitação ao princípio da não vinculação de receitas e a sua importância na teoria do orçamento à luz das cláusulas pétreas 121

2.3 Os instrumentos contemporizadores do princípio da não vinculação 156

2.3.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 166

2.3.2 Ações e Serviços Públicos de Saúde 182

2.4 A vinculação de receitas à luz da experiência estrangeira: uma análise comparativa 194

3 PROBLEMAS CONSECTÁRIOS DO EXCESSO DE VINCULAÇÕES 202

3.1 Enfoque da problemática 202

3.2 A excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo 219

3.3 A ampliação das dificuldades da política fiscal para reagir a choques adversos 227

3.4 A ausência de comprovação de eficiência 237

4 O MECANISMO DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS COMO RESPOSTA AO EXCESSO DE VINCULAÇÕES 253

4.1 Apanhado histórico do mecanismo de desvinculação 253

4.2 Análise da constitucionalidade do mecanismo de desvinculação 268

4.3 Ampliação do mecanismo de desvinculação para os Estados, Distrito Federal e Municípios e a problemática do endividamento dos entes subnacionais.....289

4.4 Reflexões acerca da eficácia do mecanismo de desvinculação.....299

5 O ORÇAMENTO DESNUDADO DE SEU DESIDERATO PROGRAMÁTICO.....310

5.1 O (des)equilíbrio de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo orçamentário.....310

5.2 As suplementações de verbas orçamentárias chanceladas pela Constituição de 1988.....334

5.3 A roupagem brasileira da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o consectário desarranjo do planejamento de que deveria revestir-se a Lei Orçamentária Anual.....345

5.4 A concepção de orçamento autorizativo e a emasculação da força normativa que a Constituição de 1988 empresta às leis orçamentárias.....349

6 O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DA EXCESSIVA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E DA DRU: PROPOSIÇÕES DE UM NOVO MODELO.....354

CONCLUSÃO.....369

REFERÊNCIAS.....373

INTRODUÇÃO

A presente tese imbuir-se-á da árdua tarefa de explorar as nuances que permeiam a alocação do gasto público, de cuja discussão se extrairá a aparentemente paradoxal conclusão segundo a qual se revela irrisória a margem de discricionariedade de que dispõe o Poder Executivo no processo orçamentário, conquanto se revele nítida a sua supremacia na dinâmica orçamental brasileira.

No Brasil, as taxas de êxito do Poder Executivo no que se refere à produção legislativa atingem patamares altíssimos, cifra incrementada pela promulgação da Constituição da República de 1988, responsável por alterar de forma significativa o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo. Na seara da elaboração, tramitação e posterior execução do orçamento, essa realidade se mantém absolutamente inalterada.

O que se vê é um verdadeiro descalabro, não apenas no transcurso do trâmite orçamentário, mas, sobretudo, na canhestra execução da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária.

Não obstante o tema central da tese recaia sobre a excessiva rigidez orçamentária, procuraremos demonstrar, em meio a este arcabouço de inflexibilidade, em que medida o assoreamento da liberdade do Executivo compromete a execução orçamentária, a ponto de difundir-se, aqui no Brasil, a inaceitável ideia de que o orçamento é lei apenas sob o prisma formal, munido que estaria de dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo.

Há anos, acostumamo-nos a encarar com normalidade a baixa aderência do Poder Executivo à peça orçamentária, facultando-se-lhe a possibilidade de realizar despesas injustificadamente, à custa não apenas de reiteradas suplementações e realocações de recursos, mas, sobretudo, pela via do contingenciamento de verbas.

A lógica a permear o modelo autorizativo envolve a projeção da receita pelo Executivo, a sua reestimativa pelo Legislativo visando à fixação do montante relativo às emendas; ao que se seguem os contingenciamentos a cargo do Executivo, sempre ao sabor do comportamento da arrecadação.

Não se faz necessário alertar que a dinâmica ora evidenciada padece de severas deficiências, denotadoras do embate de forças entre o Executivo e o Legislativo na arena orçamentária, embate do qual o Executivo sai vencedor. Considere-se, ainda, que o modelo orçamentário brasileiro não permite uma distinção tão clara de poderes, de modo que a fonte

do desequilíbrio supramencionado, reflexo desta não tão clara divisão, encontra eco em três anacronismos. Vejamos:

i) A reduzida margem de manobra de que dispõe o Executivo para exercer a sua discricionariedade relativamente à confecção dos Projetos de Leis Orçamentárias;

ii) Por outro lado, as regras orçamentárias praticamente ilidem a possibilidade de o Legislativo alterar em caráter substancial o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) encaminhado pelo Executivo, de sorte que ao Executivo franqueia-se a possibilidade de vetar as mudanças indesejáveis levadas a efeito pelo Congresso, à exceção das hipóteses em que se estiver diante de emendas de execução obrigatória;

iii) A reação do Executivo, que, inicialmente atado em sua discricionariedade, faz uso de uma série de instrumentos institucionais que lhe permitem controlar o processo orçamentário por meio do Congresso, tentando corrigir a fórceps a distorção, valendo-se de estratagemas que resultam no descumprimento do planejamento aprovado pelo Legislativo, nomeadamente por contingenciamentos, suplementações e remanejamentos, alguns deles sem que se valha da imprescindível chancela do Parlamento, circunstância a reverberar na equação inerente à separação dos poderes.

Os mecanismos de funcionamento do "presidencialismo de coalizão" são motores propulsores de vícios, porquanto possibilitam que o Presidente da República, dotado de amplos poderes legislativos e estimulado pelas brechas constitucionais, imponha a sua agenda sem que se sinta pressionado a negociar com o Parlamento acordos que se voltem, verdadeiramente, à preservação da vontade da população, como se os parlamentares tivessem sido subrepticiamente demitidos da função de representação da sociedade e, por conseguinte, da definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, não sem nefastas reverberações para a democracia.

Com efeito, esse estado de coisas é acirrado pelas vinculações de receita, que, a par de operarem pela redução da influência de ambos os poderes na alocação de recursos, emprestam rigidez ao Sistema Orçamentário.

A rigor, por essa razão, ainda que contemos com determinações constitucionais a impelir o administrador a concentrar a atuação estatal no atendimento dos direitos fundamentais – tal como ocorre, *v.g.*, com os mínimos constitucionais afetos à Saúde e à Educação –, paira sobre a sociedade brasileira a sensação não apenas de que os serviços públicos são absolutamente deficientes, mas, sobretudo, a impressão de que a alocação dos recursos se dá ao arrepio de uma relação de custo-benefício que nos permita aferir a qualidade do gasto público.

Como se não bastasse, o controle a se abater sobre a despesa pública é meramente formal, resumindo-se a uma singela conferência de documentos, sem qualquer compromisso com a eficiência do gasto, fato a descortinar a triste realidade de uma estratégia governamental parcamente definida, em que seus custos não são francamente mensurados. Ao pecar na eleição daquilo que constitui verdadeira prioridade, o orçamento vai se desapegando do planejamento estratégico e, com isso, padecendo de déficits de legitimidade, dele não se desgrudando o rótulo de "peça de ficção", debalde a sua essência de instrumento materializador de políticas públicas.

Acaso dispuséssemos de instrumentos de controle mais eficazes sobre a alocação dos recursos, a discricionariedade de que se vale o Executivo para executar o orçamento decerto reduzir-se-ia e, por conseguinte, restaria minorada a intermitente tensão entre a finitude dos recursos orçamentários e a infinidade dos clamores sociais.

O controle da execução do orçamento público mostra-se, portanto, fundamental, tanto política quanto financeiramente. Sob o prisma político, afigura-se indispensável, de molde a possibilitar a verificação da aplicação da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária, impedindo, dessarte, que o Poder Executivo se valha de instrumentos de flexibilidade orçamentária para esquivar-se do dever de executar as programações contidas no orçamento. Do ponto de vista financeiro, o controle igualmente se revela essencial, mormente em vista a evitar desperdícios e dilapidações do patrimônio público simbolizados por gastos ineficientes.

Idealmente, impregnado de verve programática, o orçamento haveria de encarnar o comprometimento político atinente ao cumprimento das promessas apresentadas à população ao tempo da campanha eleitoral, um verdadeiro atestado de compromisso por intermédio do qual o gestor quedar-se-ia vinculado às políticas públicas nele enunciadas.

Nesse sentido, o Chefe do Executivo, ao confeccionar o orçamento, não está autorizado a estabelecer previsões irreais, movido tão somente pela necessidade de acatar uma formalidade constitucional; tampouco afigurar-se-ia legítimo que o orçamento se sujeitasse a uma miríade de predeterminações a ponto de não sobrar espaço de manobra razoável a que o Executivo exerça a discricionariedade que lhe é imanente no que toca à sua elaboração. Da mesma forma, não poderia o Executivo se desapegar das promessas de campanha que o elegeram, dando corpo a uma programação em total descompasso com aquela depositada nos Tribunais Eleitorais por ocasião do registro de sua candidatura.

É exatamente nessa seara que o princípio da não afetação (art. 167, IV, da CRFB/1988) adquire relevância, sobretudo porque a sua concepção moveu-se pelo desiderato de franquear

ao Executivo o poder de delinear as políticas públicas, imprimindo concretude a essa discricionariedade.

Em que pesem as considerações ora trazidas a lume, o princípio da não vinculação sofreu profunda desfiguração pelas mãos do constituinte derivado. Isso porque as exceções ao princípio[1] foram se reproduzindo em profusão no Texto Constitucional. E tais exceções, ao tempo em que acentuavam o engessamento orçamentário, frustravam a discricionariedade do Executivo, cassando-se-lhe, quase que inteiramente, "a faculdade de programar por meio da lei orçamentária".[2]

O Professor RICARDO LOBO TORRES, já nos idos de 2008, ante o cada vez mais frequente modismo de se vincularem receitas a despesas específicas, deu-nos conta da existência de propostas de emenda constitucional direcionadas à criação daquilo que posteriormente seria alcunhado de orçamento impositivo, segundo ele, um absurdo que não encontrava paralelo no constitucionalismo hodierno.[3]

Nessa toada argumentativa, não podemos prescindir de atrelar a problemática da rigidez orçamentária a disfuncionalidades que acabaram por resvalar, em nosso sentir, na dinâmica dos freios e contrapesos e no princípio democrático. Eis a questão que constitui o pano de fundo do nosso trabalho.

Já alertava o saudoso professor que a constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações, tornando-as contramajoritárias, abre o caminho ao controle jurisdicional não democrático, introduzindo um novo ator no jogo político entre o Legislativo e o Executivo.[4]

A expansão do quadro constitucional das vinculações, nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, denota a preocupação de institucionalizar as políticas liberais em seus mínimos detalhes.[5]

Conquanto tentadoras e populares as pretensões vinculativas, impossível ignorarmos que o exacerbado engessamento orçamentário em nada contribui para o aperfeiçoamento da

---

1 Não seria demais observar que o princípio da não vinculação se cinge aos impostos, diferentemente do que ocorria à luz do regime de 1967/69, ocasião na qual tal princípio abrangia todos os tributos (TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V, p. 336).

2 DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi*. 11. ed. 9. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 203.

3 Ibidem, p. 338.

4 Ibidem, p. 338.

5 DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi* cit., p. 338.

democracia brasileira; ao revés, o escancaramento da verve vinculante vilipendia as escolhas políticas da população manifestadas em eleições periódicas, encetando, por assim dizer, um "estelionato eleitoral" cristalizado no Texto Constitucional. Isso porque a exacerbada rigidez congela prioridades, não sem culminar no desarranjo estratégico das políticas públicas ao longo do tempo.

Não seria demais registrar que, no ano de 1989, em termos estatísticos, 48% da receita orçamentária já estava vinculada a certas despesas, percentual que, computadas as transferências intergovernamentais, subia para 94,4%, a indicar que as despesas não condicionadas correspondiam a tão somente 5,6% do orçamento.[6]

A vinculação, não se pode negar, é uma resposta errada a um anseio absolutamente legítimo, mas, em contrapartida, caracteriza-se como a antítese do planejamento. E este é um defeito insuperável.

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), no bojo da ADI 5.897, dá-nos conta dos fundamentos que informam a vedação da vinculação da receita de impostos: o cerceamento do poder de gestão financeira do Chefe do Poder Executivo e a obstaculização do custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro; tanto mais, ante o dever de se aplicar os recursos públicos em observância aos postulados de responsabilidade fiscal consentâneos com os anseios democráticos.

O problema a ser enfrentado condiz com o talhe assumido pelo processo orçamentário brasileiro: pródigo na vinculação das receitas e extremamente autoritário quanto à possibilidade de o Executivo empreender modificações no orçamento, sempre à custa da distorção dos instrumentos de flexibilidade orçamentária, em ordem a obstaculizar a liberação de recursos já consignados no orçamento com o exclusivo propósito de barganhar apoio político.[7]

O alargamento do quadro constitucional das vinculações se agravou com o transcorrer dos anos, acirrando, como era de se esperar, o engessamento orçamentário. Nos dias de hoje, cerca de 92% do orçamento do Governo Federal é predefinido por despesas obrigatórias ou por receitas vinculadas.[8]

---

6 Ibidem, p. 338.

7 CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 204.

8 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view. Acesso em: nov. 2020, p. 86.

O presente estudo cuidará, portanto, de explorar as ineficiências na gestão financeira consectárias do fenômeno da rigidez orçamentária.

Sob essa ótica, não é incomum que, em virtude do engessamento orçamentário, sobrevenham sobras de caixa em áreas contempladas com vinculações específicas, ao passo que, noutras, faltem recursos. Nessas ocasiões, não é raro que o ente recorra à emissão da dívida pública para suprir os seus gastos, ainda que disponha, em termos globais, de razoável disponibilidade financeira.

É sob esse encadeamento lógico sequencial que exploraremos as nuances que permeiam alguns sensíveis assuntos: o alto índice de vinculação de receitas somado ao vultoso volume de gastos obrigatórios e, em vista a tornar mais branda a rigidez orçamentária consectária dessa combinação de variáveis, a conseguinte concepção de mecanismos de desvinculação, os quais, por seu turno, acabaram por assumir caráter de imprescindibilidade ao convolarem-se em verdadeiros respiradouros da governabilidade.

A arena dentro da qual essa inglória batalha entre Executivo e Legislativo é travada é o orçamento público, do que decorre a infeliz conclusão de que os principais instrumentos de gestão do orçamento "têm sido a compressão dos investimentos públicos (via contingenciamento de gastos), a elevação da carga tributária (via expansão de contribuições sociais) e a flexibilização da alocação dos recursos através da Desvinculação das Receitas da União".[9]

Estamos diante de uma trajetória muito bem delineada: primeiramente, deparamos com a deturpação do princípio da não vinculação, a culminar no acirramento do já cabal engessamento orçamentário; em seguida, objetivando contemporizar a aludida rigidez, sobrevieram os mecanismos de desvinculação, dos quais resultou a ampliação da margem de liberdade do Poder Executivo no que se refere à execução orçamentária; em reverberação e a reboque, de sorte a que se pudesse emprestar maior densidade normativas às leis orçamentárias, tornou-se a discutir a temática da impositividade orçamentária.

À sombra dos péssimos indicadores do País, procuraremos demonstrar que as vinculações, por si sós, não se traduzem em eficiência em termos de gastos públicos.

Guiada por esse fio condutor, as linhas a seguir delineadas se prestarão a explorar não apenas os fundamentos de que se revestem as vinculações constitucionais, mas, sobretudo, a

---

[9] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Consultoria Legislativa do Senado Federal:* texto para discussão 39, Brasília, fev. 2008, p. 2.

motivação que impeliu o constituinte derivado a promovê-las, sem demitirmo-nos da tarefa – núcleo deste trabalho – de escrutinar se o desiderato motivador de sua implementação foi efetivamente atingido.

Ao ensejo, será empreendido um exame crítico acerca da funcionalidade das vinculações, seguida da formulação de proposições alternativas, cujas inclinações oscilarão ao sabor da apreciação analítica desenvolvida ao longo desta tese.

Cumpre atentar que o foco do presente trabalho não reside na análise dos vastíssimos problemas que assolam a execução orçamentária – mesmo porque tal exame, ante a envergadura que assumiria, impelir-nos-ia a desenvolver outra tese. Isso não quer significar, entretanto, que não sejamos obrigados a perpassar a temática da execução orçamentária, em virtude mesmo da indissociável identidade entre a escassa margem de manobra de que dispõe a Chefia do Executivo para confeccionar o Projeto de Lei Orçamentária e os problemas imanentes à execução orçamentária em si.

Constatar-se-á, ao longo deste estudo, que as consequências oriundas da indigitada poda de discricionariedade produzem disfuncionalidades que, paradoxalmente, acabam por conferir nítida preponderância ao Poder Executivo na condução do processo orçamentário.

Tampouco negar-se-á que a execução orçamentária não deva ser vinculada, sob pena de encararmos a peça orçamentária como um mero instrumento de cujo desiderato extrair-se-ia a comezinha função de limitar gastos, a um só tempo transmutando-o em instrumento inócuo para o planejamento e gestão governamentais e atenuando a importância de todo o processo legislativo, máxime no que diz respeito à participação do Parlamento em sua discussão e aprovação.

De início, portanto, faz-se imprescindível, sob pena de não delimitarmos os lindes desta tese – reservando ao interlocutor, por conseguinte, um emaranhando de indesejáveis confusões e distorções –, apartar a discricionariedade de que deveria dispor o Executivo no que tange à elaboração do orçamento – pano de fundo deste trabalho – daquela de que efetivamente dispõe este poder ao executar a decisão do Parlamento em matéria orçamentária.

Por esta razão, o alerta é importante, sobretudo porque a deturpação que sofrera o princípio da não afetação de impostos – circunstância a acirrar ainda mais a rigidez orçamentária – nada tem a ver com a natureza obrigacional ou facultativa a ser emprestada à execução orçamentária.

Com efeito, é fato notório que a receita arrecadada a título de impostos adentra os cofres públicos e é vertida para um caixa único, impedindo-se, descontadas as exceções

constitucionais, que o legislador a destine para fim determinado. Considerada esta realidade, em sede de elaboração do orçamento, o montante correspondente será alocado – deveríamos, ao menos, supor – de acordo com as prioridades eleitas pela população, afigurando-se recomendável que o Poder Executivo remanesça vinculado àquela destinação determinada pelo Parlamento ao aprovar a lei orçamentária.

Ao ensejo dessas considerações, o presente trabalho guarda o objetivo de examinar a temática orçamentária em meio às causas que conduziram à perda de discricionariedade do Poder Executivo, não sem analisar, uma a uma, as disfuncionalidades consectárias desta, por assim dizer, cassação do poder de programar.

Nesse particular, colocar-se-á em xeque a verve vinculante de que padeceu o constituinte derivado ao promover a pré-alocação da quase integralidade da peça orçamentária, o que nos levará a questionar o escancaramento das vinculações em contraponto ao princípio da separação dos poderes e ao princípio democrático.

O estudo colocará luzes sobre a trajetória evolutiva do orçamento como instrumento de orientação não só da Administração Pública, mas também do setor privado.

Além disso, serão exploradas as idiossincrasias e incertezas que revestem os processos de elaboração e execução orçamentárias, mormente à luz do fenômeno da rigidez, cujas consequências abrem flancos para o florescimento de uma não desprezível gama de patologias fiscais.

O capítulo 1 destinar-se-á à abordagem, em breve escorço, das origens do orçamento público. Em seguida, discorreremos sobre as funções de cada uma das leis orçamentárias, não sem explorar as suas vicissitudes, bem como a problemática inerente à ausência de um planejamento estratégico no Brasil, a descortinar a essência de mero instrumento de gestão formal de que se reveste o Plano Plurianual (PPA). Por seu turno, essa constatação nos impeliu a discorrer sobre a plurianualidade orçamentária como forma de combater a ineficiente alocação de recursos e a deficiente mensuração de desempenho do gasto público, porquanto acreditamos que tão somente um Sistema Orçamentário esteado na ideia de planejamento de médio e longo prazos, cujo foco seja a aferição da relação custo-benefício do gasto, seria capaz de coarctar as mazelas oriundas da rigidez orçamentária. Ao fim, colocaremos luzes na dinâmica do processo orçamentário brasileiro, destrinchando os contornos das emendas parlamentares, de modo a robustecer o leitor de importantes informações, que, por sua vez, o subsidiarão a exercer o senso crítico necessário à análise da problemática do desequilíbrio de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo no seio da tramitação e posterior execução do orçamento público.

O capítulo 2 incumbir-se-á do escrutínio das idiossincrasias consectárias da excessiva rigidez orçamentária, derivada esta não só do alto índice de vinculação de receitas como também do vultoso volume de gastos obrigatórios, a nos conduzir a uma visitação ao princípio da não vinculação, ocasião em que objetivar-se-á contrapor a "deturpação a que sofrera o aludido princípio" às "cláusulas pétreas". Ato contínuo, nos lançaremos ao exame dos instrumentos contemporizadores do princípio da não vinculação, entre os quais citamos as vinculações constitucionais afetas à Saúde e à Educação, das quais detidamente nos ocuparemos, ocasião em que procuraremos verificar se as vantagens perseguidas com o atrelamento constitucional se revelam suficientemente satisfatórias a ponto de afastarmos a ideia de flexibilizá-las em circunstâncias extraordinárias e excepcionais.

Mais adiante, no capítulo 3, serão explorados os motivos que impeliram o constituinte derivado a, demasiadamente, excepcionar o princípio da não afetação, oportunidade em que serão apontados os problemas ocasionados pelo excesso de vinculações e a eterna dialética traduzida pela demanda por prestações sociais aliada à patente incapacidade do Estado em atendê-las, conjuntura no seio da qual será discutido o avanço do Poder Judiciário sobre as arenas políticas. Ainda no capítulo 3, será avaliada a impostergável necessidade de geração de elevados superávits primários como causa acirradora da rigidez orçamentária, causa esta que se retroalimenta, ante o fato de o caráter pró-cíclico das vinculações pressionarem a emissão da dívida pública, aumentando, por conseguinte, a necessidade de se contar com um resultado primário que faça frente ao volume comprometido.

No capítulo 4, discorremos sobre a concepção do mecanismo de desvinculação de receitas como resposta ao excesso de vinculações e a consequente incapacidade de o Parlamento efetivamente atacar as causas do engessamento orçamentário. Sopesaremos, outrossim, as supostas vantagens em se lançar mão dos mecanismos de vinculação – instrumentos de eficácia duvidosa em termos fiscais –, como forma de reduzir o poder de influência do Executivo no que se refere às transferências obrigatórias e aos prioritários gastos com Saúde e Educação, ainda que o Poder Legislativo, com o arranjo que culminou nas vinculações, tenha "renunciado" ao posto de instância decisória das políticas públicas.

O capítulo 5 cuidará de explorar o desequilíbrio de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do processo orçamentário, a par de discorrer sobre a descaracterização do orçamento como instrumento programático. No bojo deste capítulo, serão apontadas algumas das reações do Poder Executivo ao engessamento orçamentário, quase que inteiramente comprometedor da discricionaridade de que deveria dispor este poder quando da elaboração

dos projetos de leis orçamentárias, muito embora não entendamos caracterizar-se como plena essa discricionaridade.

O capítulo 6, finalmente, será dedicado àquilo que tomamos por desafio em direção à superação da excessiva rigidez orçamentária, oportunidade em que serão trazidas à discussão algumas proposições acerca do que poderia ser concebido como um novo modelo orçamentário, circunstância esta que não poderá prescindir de uma reforma que atinja a estrutura do orçamento brasileiro, sob pena de as proposições ora apresentadas não se revelarem minimamente eficazes.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

1.1 Breve escorço sobre as origens do orçamento

A análise da concepção de orçamento não pode prescindir do exame das ideias inspiradoras do pensamento liberal, mormente porque, antes das Revoluções Liberais, nos idos dos séculos XVII e XVIII, sequer existia a figura do orçamento público.

É certo que a noção de orçamento remonta ao nascimento do constitucionalismo,[10] cuja origem assenta bases na pujante demanda da sociedade burguesa por mecanismos que apusessem efetivos limites ao poder real. O orçamento, sob o prisma clássico, remanesce associado à necessidade de combate aos excessos perpetrados pelo Estado. De feito, o exacerbado ônus fiscal imposto aos particulares, a estimular invocações cada vez mais frequentes do ideal de liberdade individual, culminou no nascimento da instituição do orçamento, instrumento pelo qual se buscava indicar a utilização a ser emprestada ao dinheiro público.

Aliás, não seria incorreto afirmar que a noção tradicional de orçamento público adveio da própria concepção de Parlamento, momento em que a Monarquia Absolutista naufragou, cedendo lugar à Monarquia Parlamentarista e, a reboque, à imperiosa noção de que o Parlamento não poderia se eximir de autorizar as despesas e as receitas do Estado, como forma de impor limites aos gastos do Monarca.

Em suma, cansados do arbítrio absolutista, os nobres convencionaram reunir-se em Assembleia Parlamentar de molde a conter os caprichosos desígnios do Rei e, dessa forma, aprovar a previsão de receitas e a alocação dos correlatos recursos dentro de determinado período de tempo. Assim é que, formalmente, o orçamento público surgiu nos idos de 1822, ostentando inegável verve controladora, cuja função precípua cingia-se a municiar os órgãos de representação de um instrumento de controle político que recaísse sobre as ações do Poder Executivo, erigindo-se como autêntico dique a disciplinar as finanças públicas.

Decerto, quedando-se o orçamento a serviço da concepção de Estado Liberal, a preocupação girava em torno da manutenção do equilíbrio orçamentário, razão por que, naquela época, os impostos eram autorizados anualmente, de modo a subsidiar uma escorreita avaliação

---

[10] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V, p. 3.

das despesas, sendo certo que os controles contábil e financeiro derivavam do controle político.[11]

Sem embargo, naquele período, o orçamento caracterizava-se como mera peça de índole contábil, de conteúdo eminentemente financeiro, centrado na previsão das receitas e na autorização das despesas. A ideia clássica de orçamento, portanto, nada tinha a ver com a identificação das necessidades reais tanto da Administração Pública como da população e, muito menos, com a aferição dos objetivos econômico-sociais eventualmente alcançados por intermédio de sua execução.[12]

Era o Estado Fiscal clássico, também denominado "Estado Guarda-Noturno",[13] no seio do qual o orçamento assumia feição de neutralidade em face da ordem econômica, até porque pressupunha-se existir uma ordem econômica natural, sendo certo que as constituições econômicas liberais se justificavam apenas para garantir os fundamentos do sistema econômico liberal, traduzido em dispositivos garantidores do direito de propriedade,[14] não se olvidando, nesse particular, que as bases do liberalismo deitam raízes na formulação de John Locke – tido como o fundador do constitucionalismo liberal –, para quem "o fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade".[15]

Com efeito, o Estado Liberal da virada do século XIX para o século XX era dominado pela influência do pensamento do liberalismo econômico, caracterizado pelo princípio do não intervencionismo do Estado na economia, a significar, dessarte, que todos os problemas de ordem econômica resolver-se-iam por si mesmos. Nesse cenário, firmaram-se os direitos individuais, os quais, em sua expressão econômica, traduziam-se na liberdade de contrato, bem como na propriedade privada.

Logo após, no início do século XX, sufocado pelos problemas de índole social oriundos da Revolução Industrial, entrava em crise o Estado Fiscal, abrindo espaço ao florescimento do Estado de Bem-Estar Social, em genuína reação à escalada do capitalismo.

---

11 GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 64.

12 OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 98.

13 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 4.

14 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 32.

15 LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 495.

A partir da segunda década do século XX, o alargamento das atribuições do Estado e o consequente reforço do seu papel na vida econômica – consubstanciado no ânimo de intervir no domínio econômico e social – determinariam o declínio da concepção tradicional de orçamento, que, de documento de caráter administrativo e contábil, transmutou-se em instrumento por intermédio do qual o Estado interferiria na ordem econômica.

O orçamento, é de se ver, costumava apresentar neutralidade em face da economia.

Com o passar dos anos, porém, as constituições sofreram modificações, passando a albergar a exponencial ideia de intervenção no domínio econômico. Por certo, o Estado Social, incumbido de assegurar não só a liberdade, mas também o bem-estar dos cidadãos, foi o grande responsável pela consolidação dos direitos sociais, a demandar-lhe uma atuação positiva voltada a garantir à população condições mínimas de vida digna. Tratava-se de louvável tentativa do constitucionalismo de juridicizar os processos econômicos e sociais,[16] tarefa inicialmente empreendida pela Constituição mexicana de 1917 e, em seguida, pela célebre Constituição de Weimar, de 1919, cujos termos, por sua vez, vieram a influenciar as constituições posteriores.[17]

O Brasil presenciou fenômeno de igual quilate a partir da promulgação da Constituição da República de 1934, que inovava ao dispor de um capítulo atinente à Ordem Econômica e Social. A Constituição de 1934, ao consignar essa nova "Declaração de Direitos", inaugurava, portanto, o Estado Social brasileiro.[18]

As constituições passaram a não mais se restringir à organização dos Poderes do Estado, voltando-se, pois, ao delineio dos programas de ação a serem executados pelos governantes, dando lugar à chamada constituição dirigente – identificada pela latente desconfiança em relação à figura do legislador –, em substituição à ideia de constituição garantia.[19] As constituições adquirem caráter programático, prestando-se a nortear reformas econômicas e sociais de cunho compulsório.

Consoante atenta GILBERTO BERCOVICI, essas novas constituições surgem como partes integrantes do "novo constitucionalismo social" que se firma em alguns Estados europeus e

---

16 BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira:* legitimidade democrática e instrumentos de realização. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 5.

17 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988 cit., p. 13-14.

18 BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil.* 5. ed. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2004. p. 327-332.

19 SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização. *In:* ALBUQUERQUE MELLO, Celso de (Org.). *Anuário direito e globalização 1* – A soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 57.

americanos.[20] O orçamento, nesse passo, passou a encarnar as características de programa de governo. No entanto, tal concepção adveio logo após a Segunda Guerra Mundial, como forma, sobretudo, de impulsionar a recuperação das economias de diversos países, nascendo a moderna ideia de orçamento, em relação à qual os representantes dos contribuintes condicionavam sua aprovação ao emprego dos fundos aos fins que mais interessavam ao povo representado. O orçamento passa a refletir o compromisso político de cumprimento de promessas substanciais sufragadas pelo povo, por ocasião da escolha de certo programa de governo pelo voto.

Todavia, no Brasil, a disciplina constitucional do orçamento somente restara dilargada em 1937, exatamente com vistas a possibilitar a adaptação à linha intervencionista.[21]

No final do século XX, entre 1980 e 1990, a ideia de ineficiência já assolava o Estado, não só aterrado que estava pela utopia da inesgotabilidade de recursos como pela quimérica ideia de viabilidade do suprimento da integralidade dos anseios sociais.[22] Restava caracterizado o inchaço do Estado, incrementado pelo latente desperdício, lastreado, por seu turno, pela deturpada mentalidade que aponta para a elasticidade dos recursos públicos, nos estritos termos defendidos pela doutrina keynesiana.[23] Como é cediço, Keynes era partidário da concepção de orçamento deficitário, abrindo a senda a que o Estado aplicasse em investimentos públicos a quantia correspondente ao "buraco" orçamentário, o que, no seu entender, propiciaria o pleno emprego, além de possibilitar o combate às intermitentes crises geradas pelo capitalismo.

Nessa toada, nas décadas de 1980 e 1990, a discussão na seara política cingia-se à redução do porte estatal, porquanto a obesidade estatal havia contaminado não apenas os países totalitários como também os países não totalitários. À guisa de exemplificação, basta tomar-se em conta que, no início do século XX, na maciça maioria dos países europeus e nos Estados Unidos, os setores estatais consumiam pouco mais de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), ao passo que, nos anos 80, passaram a abocanhar cerca de 50% do PIB, sem falar na gravidade do déficit fiscal dos países em desenvolvimento, fossem estes comunistas ou não.[24]

---

[20] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988 cit., p. 12.

[21] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 5.

[22] Ibidem, p. 17-18.

[23] Eduardo Gianetti atina para o fato de que John Mainard Keynes seguia de perto as pegadas de Stuart Mill, ao pregar que o mundo ocidental já detinha os recursos e a técnica capazes de reduzir o problema econômico (GIANETTI, Eduardo. *Vícios públicos, benefícios privados?:* a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 48).

[24] FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados:* governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005. p. 18-19.

No entanto, conforme ressalta DANIEL SARMENTO, o papel de protagonista do processo econômico assumido pelo Estado é colocado em xeque, razão pela qual já não mais seriam revertidos créditos ao seu potencial instrumental de transformação social.[25] De fato, as ambiciosas – e quase fantasiosas – metas programáticas consignadas nas constituições revelaram-se impassíveis de cumprimento, não só diante da carência de recursos – agravada pela sua malversação –, como também pelas dificuldades ditadas pela expansão desordenada do aparelho estatal. Agravando a situação, o financiamento da Saúde e da Previdência Social tornara-se inviável,[26] vaticinando o triste fim do Estado-Providência, impulsionado pelo processo de globalização, responsável por impingir condicionamentos ao exercício da soberania pelos Estados nacionais.

A consequência direta do "esfacelamento" do modelo de Estado supraesposado é o surgimento de um modelo intermediário, que logra acolher os atributos do Estado Liberal sem desapegar-se de algumas das características do Estado Social. Exsurge o Estado do Bem-Estar Social, que, não obstante haver cooptado do Estado Liberal a ideia de liberdade de iniciativa na ordem econômica, conservou reminiscências do Estado Social, de sorte que a liberdade de iniciativa remanesceria sujeita a interferências do Estado sempre que seu exercício não se voltasse ao atendimento dos anseios sociais.

GUSTAVO BINENBOJM firma posição no sentido de que a crise do Estado do Bem-Estar Social corresponde à crise do constitucionalismo contemporâneo, representada pela busca do esvaziamento axiológico da constituição, transmutada em mero repositório de normas que, a um só tempo, se prestariam a estruturar o Estado e a definir as regras básicas imanentes ao exercício do poder político.[27]

As constituições, em nítido refugo, trilham trajetória inversa, dessa feita atribuindo ao Poder Legislativo a dose de liberdade que lhe fora arrancada pelo viés controlador do Estado Social – como se a previsão no ordenamento jurídico tivesse o condão de, por si só, garantir o bem jurídico visado. No encalço desse movimento, determinados interesses sociais foram desregulamentados, fato que, no dizer de MARCOS MASELLI GOUVÊA, implicou o "deslocamento de suas disciplinas para o campo das políticas públicas", a que se somam novos mecanismos de

---

[25] SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização cit., p. 58.

[26] Ibidem, p. 58.

[27] BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira:* legitimidade democrática e instrumentos de realização cit., p. 7.

controle da atividade estatal.[28] O Estado despe-se das vestes de prestador universal, transmutando-se em instrumento do cidadão.[29]

A ideia de Estado obeso finalmente entra em refluxo, despontando a concepção segundo a qual o aparato estatal deve abandonar as estruturas burocráticas, privilegiando a busca da excelência na consecução dos resultados. Para tanto, o Estado deve trabalhar em regime de colaboração com o particular, cabendo àquele empreender esforços para reduzir os gastos, de sorte a não sufocar as forças produtoras da sociedade com as despesas da máquina administrativa, sobretudo porque Estado e mercado passam a ser encarados como parceiros no atingimento do progresso.[30]

Sob o enfoque orçamentário, as constituições, na esteira desses acontecimentos, sofreram releituras e até mesmo modificações, pelo que, em ordem a privilegiar as ideias de equilíbrio orçamentário e transparência dos gastos públicos, passou-se a exigir que a sua elaboração fosse conduzida por princípios jurídicos.[31]

Nos dias atuais, como se expôs, o orçamento assume as vezes de instrumento por intermédio do qual o Estado intervém no domínio econômico, motivo por que os objetivos almejados pelo governo passam a figurar nessa peça de programação. A atenção recai sobre a responsabilidade do governante, incumbido de elaborar o plano de governo em consonância com as ideologias perfilhadas pela população. O orçamento, à luz desse arquétipo, é uma peça real de movimentação econômica, adquirindo as características de programa de governo.

Como o objetivo do Estado resta fulcrado na persecução do bem-estar social, tão somente pela via do planejamento esse desiderato será legitimamente atingido. Deduz-se, pois, que o Estado Orçamentário deve deitar bases no planejamento, que exercerá a função regulatória da sociedade, sob os auspícios da Administração Pública. Tanto é assim, que o Estado Orçamentário é um Estado de Planejamento, orientador da promoção do desenvolvimento econômico, não apenas prevendo a receita fiscal e patrimonial, mas também autorizando a entrega de prestações de educação, saúde e seguridade, sem descurar da redistribuição de renda.[32]

---

[28] GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões legislativas.* Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 307.

[29] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*. São Paulo: Celso Bastos/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. p. 18.

[30] Ibidem, p. 18.

[31] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 5-6.

[32] Ibidem, p. 77.

A propósito, a Constituição da República de 1988 embute em vários de seus dispositivos (arts. 21, IX; 30, VIII; 43, II; 48, II; 49, IX; 68, § 1º; 74, I; 84, XXIII; 165, § 7º; 174; e 182, § 1º) a ideia de planejamento como fio condutor da atividade estatal e do desenvolvimento econômico, mesmo porque somente por meio de decisões coordenadas e sob os auspícios de uma atuação ampla e intensa é que o Estado capacitar-se-á à modificação das estruturas socioeconômicas, promovendo a distribuição e a descentralização da renda, com o fito de integrar a população, social e politicamente.[33]

Não seria demais registrar que a Constituição de 1988, a despeito de ter deixado de consignar expressamente o princípio do equilíbrio, não se eximiu de implicitamente agasalhá-lo em algumas de suas normas, tais como as expressas nos arts. 150, § 6º; 164, § 2º; e 165, §§ 5º e 6º, que igualmente induzem à transparência, e de cuja conjugação extrai-se a ideia segundo a qual o equilíbrio orçamentário não poderia prescindir do respeito à clareza, motivo por que dúvidas mais não há acerca da necessidade de previsão das renúncias de receita no Orçamento Fiscal, a tornar mais dificultosa a manipulação política dos incentivos fiscais e a sua consequente canalização para setores atrasados e improdutivos da economia.[34]

Ao ensejo dessas considerações iniciais, o presente trabalho avoca a tarefa de analisar a temática orçamentária em face das variáveis comportamentais do Estado brasileiro, buscando enfrentar os problemas oriundos da mudança de concepção sofrida pelo orçamento ante as oscilações conjunturais pelas quais vem passando o País.

O modelo orçamentário brasileiro, como se constatará adiante, está estruturado nos arts. 165 a 169 da Constituição da República e ostenta como signo formal três leis ordinárias de iniciativa do Chefe do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É a tripartição formal do planejamento orçamentário, muito embora tais leis, sob o espectro material, devam ser encaradas como uma peça una.

Em termos ideais, a tríade orçamentária fora concebida de modo a que houvesse uma integração harmônica e finalística, devendo a Lei Orçamentária Anual se pautar pelas prioridades abraçadas pelas Diretrizes Orçamentárias, consonando ambas com o planejamento

---

[33] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988 cit., p. 69.

[34] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988 cit., p. 258.

conjuntural de mais longo prazo embutido no Plano Plurianual (arts. 165, § 7º, 166, § 4º, e 167, § 1º, todos da CRFB/1988).

1.2 As leis orçamentárias em sua original concepção de planejamento

A preocupação da Assembleia Constituinte de 1988 centrou-se em vincular os processos de planejamento e de orçamento – consoante se pode depreender da letra dos arts. 165, § 4º, e 167, § 1º –, sendo certo que a confecção da peça orçamentária passa a encarnar o viés de instrumento de intervenção no domínio econômico pela via do planejamento.

Merece menção o fato de que as leis orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "b", da CRFB/1988), que, por sua vez, deve remeter os respectivos projetos ao Poder Legislativo dentro do prazo previsto no § 2º do art. 35 do corpo transitório da Carta de 1988, razão por que convencionou-se abraçar a ideia de que a privatividade no que tange à confecção dos aludidos projetos equivaleria a uma iniciativa legislativa vinculada.[35] Sendo assim, no tempo definido, a autoridade à qual se acomete o poder de iniciativa deve tomar as providências necessárias à remessa dos respectivos projetos de lei ao Congresso Nacional.

De feito, numa evidente emanação da sistemática dos "freios e contrapesos", ao Poder Legislativo é facultada a apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentaria Anual (PLOA), desde que atendidos os requisitos estampados no § 3º do art. 166. Nesse sentido, ao transmutar os projetos em leis orçamentárias, já estaria o Legislativo a exercer o controle orçamentário, dessa feita um controle afeto à elaboração do orçamento, que culmina na

[35] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 678.

fiscalização da execução orçamentária, de cujo mister se desincumbe com o auxílio do Tribunal de Contas.[36]

GILBERTO BERCOVICI vai direto ao ponto ao anunciar que o plano, mais do que um programa, é a expressão da política geral do Estado, representando um ato de direção política, pelo que determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações.[37]

Dessa forma, o Estado brasileiro não pode reservar atenções apenas às funções de fiscalização e incentivo, impondo-se-lhe a elaboração do planejamento, por expressa determinação do *caput* do art. 174 da Carta de 1988. Não é à toa que, nada obstante a crise do planejamento, a Constituição hospeda o princípio da programação.

Nas palavras de JOSÉ MAURÍCIO CONTI, "o planejamento do setor público é fundamental para que o Estado brasileiro possa cumprir a sua missão, alcançando os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da Constituição".[38]

A concepção de Estado fulcrada no planejamento o enaltece como o principal promotor do desenvolvimento, já que, nos países em desenvolvimento, somente pela coordenação das decisões tomadas em função do planejamento, as estruturas socioeconômicas sofrerão modificações, pavimentando o terreno para a tão propalada distribuição de renda.

Conforme realçam MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI, o modelo de planejamento adotado no Brasil remonta à década de 1940, ocasião em que o País envidou esforços dirigidos ao fomento do crescimento econômico e industrial por meio de planos de desenvolvimento, sendo correto afirmar que o formato atual, entretanto,

---

[36] Nesse contexto, é de se ressaltar que, muito embora na Constituição da República restassem formalmente separadas a elaboração do orçamento (capítulo "Das Finanças Públicas") da sua fiscalização (capítulo "Do Poder Legislativo"), não há como negar-se que, sob o prisma material, a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento constituem um só todo, motivo pelo qual Ricardo Lobo Torres entende que a fiscalização financeira e orçamentária estaria mais bem situada no capítulo "Das Finanças Públicas", para onde foram transplantados todos os dispositivos relativos à matéria orçamentária. Não seria demais destacar que o conceito de controle desborda do conceito de fiscalização, já que a fiscalização representa a fase final de um ciclo iniciado com a elaboração do orçamento pelo Poder Legislativo. Já o controle, além de se inserir na fiscalização financeira, também se vincula às fases anteriores de exame e aprovação do orçamento, momento no qual o Poder Legislativo controla o Poder Executivo. De outra parte, a fiscalização igualmente abrange o resultado das comissões de inquérito do Poder Legislativo, debalde, nesse específico caso, a fiscalização, sob o espectro eminentemente técnico, não seja financeira (TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 459).

[37] BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988 cit., p. 69.

[38] CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. *In:* CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário:* orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017. p. 69.

é resultante da configuração traçada pela Constituição de 1988, que, no tocante ao ciclo orçamentário, tornou obrigatória a elaboração do plano (PPA) para os três níveis de governo. No entanto, arrematam os autores:

> Em que pese a determinação constitucional, que fixou apenas regras muito amplas e gerais, a concepção e o conteúdo do PPA têm sofrido importantes transformações desde então. A definição de normas mais precisas e específicas dependerão da edição da Lei de Finanças a que se refere o art. 165, § 9º, a quem caberá fixar os atributos a serem observados pelo PPA quanto à estrutura, prazos, formas de elaboração e organização. Na ausência dessa Lei, a experiência tem mostrado que é comum ocorrerem mudanças metodológicas, revisões de escopo, alterações conceituais a cada nova edição do PPA.[39]

O orçamento moderno, surgido nos primórdios do século XX, como visto, passa a ser concebido como verdadeiro programa de trabalho dos governantes. A função central do orçamento desloca-se do controle político, para se transformar em instrumental da Administração Pública, à medida que empunha a característica de plano capaz de materializar as principais ações do governo.

Principalmente nos países em desenvolvimento, o planejamento, a despeito de encarnar conteúdo técnico, assume inegável viés político, funcionando como motor a impulsionar a transformação de determinada estrutura econômico-social. O princípio do planejamento, portanto, transcende os limites da Constituição Orçamentária, penetrando em todos os subsistemas da Carta Política.[40]

ÉLIDA GRAZINE PINTO alerta-nos que, constitucionalmente, no Brasil, à luz da dicção do art. 167, I e II, da Carta de 1988, não há despesa que não esteja autorizada na LOA, não revelando-se possível ao Estado buscar receitas indefinidamente, sem qualquer correlação com as suas necessidades de financiamento, razão por que o panorama de custeio das atividades estatais perpassa uma relação, no mínimo, de elaboração conjunta e de controle recíproco entre Executivo e Legislativo.[41]

Por sua vez, JOSÉ MAURÍCIO CONTI ressalva que a implementação do planejamento na ação governamental exterioriza-se por intermédio das leis de natureza orçamentária, as quais,

---

[39] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017. p. 172.

[40] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 78.

[41] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais:* políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 39.

nos dias de hoje, à luz do desenvolvimento das técnicas de orçamento por programas, associadas a sistemas de leis que se vinculam para estabelecer políticas de longo prazo, abrem caminho a que se construa um sistema jurídico que imprima sustentabilidade ao planejamento da Administração Pública.[42]

No Brasil, como já se consignou, por influência da Constituição alemã, o planejamento orçamentário espraia-se por uma tríade de leis – o Plano Plurianual (art. 165, § 1º, da CRFB/1988), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 165, § 2º, da CRFB/1988) e a Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 5º, da CRFB/1988) –, cuja harmoniosa integração é a pedra de toque, devendo as referidas leis se coadunar com o planejamento global preconizado pelo § 4º do art. 165 da Constituição. As receitas e as despesas públicas devem realizar-se seguindo os moldes preconizados em planos anuais e plurianuais, resultado do que propugna o princípio do planejamento.

A tripartição do planejamento orçamentário pressupõe que a LOA deva respeitar as Diretrizes Orçamentárias, consonando ambas com o PPA. Nesse sentido, a previsão de receitas deve, a toda evidência, apegar-se às previsões delineadas no PPA e na LDO, desaguando na LOA. Dessarte, "a ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira",[43] do que se conclui que apenas serão consentidos os gastos que se encontrarem taxativamente plasmados nas leis anteriores.

O PPA – vocacionado a viger por quatro anos – é um planejamento conjuntural de longo prazo com vistas ao atingimento do desenvolvimento econômico, devendo ser remetido à análise do Poder Legislativo em até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, conforme proclama o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), prazo que vigerá até que advenha a lei complementar estruturadora do Sistema Orçamentário brasileiro pugnada pelo § 9º do art. 165 da Lei Maior.

É de se intuir que, conquanto a Constituição de 1988 não fixe o prazo de duração em relação ao qual deve viger o PPA, o Presidente da República, no primeiro ano de seu mandato,

---

[42] CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. *In:* SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coords.). *Lei de Responsabilidade Fiscal.* 10 anos de vigência – questões atuais. São Paulo: Conceito, 2010. p. 41.

[43] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 349.

detém a incumbência de remeter o correlato projeto de lei, estabelecendo as normas básicas para o período de seu governo.[44]

JOSÉ SERRA, em sua obra "Orçamento no Brasil: as raízes da crise", explicita que o Plano Plurianual da então novel Constituição é superior ao "Orçamento Plurianual de Investimentos", previsto na Constituição anterior e regulamentado pela Lei n. 4.320/1964, porquanto este último estabelecia apenas dotações financeiras – excluindo a definição de metas –, que se desatualizavam em razão da ciranda inflacionária, o que inviabilizava a compatibilização do orçamento anual com o plurianual. Tanto é assim, que o PPA talhado pela Constituição de 1988, ao também agasalhar a previsão das despesas de custeio decorrentes dos investimentos, impede, de certa forma, a propagação de um poderoso fator de desequilíbrio orçamentário e de estreitamento da margem de manobra da gestão fiscal.[45]

É por intermédio do PPA que o Poder Executivo expõe sua decisão sobre como e onde gastar, revelando o que considera indispensável não só ao suprimento dos anseios da coletividade, mas também à diminuição das desigualdades que acentuam o abismo entre as regiões do País. O PPA se estende do segundo ano de mandato do governante até o primeiro ano de mandato do governante vindouro.

JOSÉ MAURÍCIO CONTI observa, inclusive, que o PPA é o principal instrumento de planejamento governamental, o qual, muito embora investido de viés orçamentário, se presta a materializar juridicamente o plano de governo dos entes da Federação.[46] Em seguida, emenda que o PPA direciona-se às despesas que têm relevância no longo prazo e que são importantes para definir os rumos da Administração Pública no futuro.[47]

Do propósito almejado pelo legislador, dessume-se a intenção de que um plano dessa magnitude – responsável por orientar os investimentos da iniciativa privada – não sofra solução de continuidade, isto é, não oscile ao sabor dos ventos e das contingências políticas ocasionais.

No entanto, a via é de mão dupla, mesmo porque, acaso não encampada pelo novo governo a programação delineada no PPA anterior, o imobilismo será a marca do governo da ocasião, uma vez que a execução do orçamento inarredavelmente suportará os efeitos ditados pela falta de tempo em se avaliar as prioridades do País, substratos do PPA.

---

44 TORRES, TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 80.

45 SERRA, José. *Orçamento no Brasil:* as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 7-8.

46 CONTI, José Maurício. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 101.

47 CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 69.

Firme no objetivo de galgar à estabilidade econômica, o PPA aborda as metas fiscais a serem atingidas por tipo de programa e ação, bem como lista as despesas de duração continuada, condicionando toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo.

JOSÉ AFONSO DA SILVA enfatiza o caráter de planejamento estrutural de que se reveste o Plano Plurianual, pelo que, nos termos do § 4º do art. 165 da Carta de 1988, todos os planos e programas terão as suas respectivas estruturas amalgamadas nesse planejamento mais longevo. Trata-se de integração – ostensivamente agasalhada na sistemática orçamentária plasmada na Constituição de 1988 – que empresta configuração à concepção de orçamento-programa:

> [...] Essa integração do orçamento público com o econômico [como anota Alejandro Ramirez Cardona] garante a necessária coordenação entre a política fiscal (intervencionismo indireto) e a política econômica (intervencionismo direto). Em realidade, assim como a política fiscal é parte da política econômica, igualmente o plano financeiro do Estado deve fazer parte do plano econômico do País. E, por outro lado, já que o equilíbrio financeiro nas finanças modernas se há de estabelecer em relação ao equilíbrio econômico geral, aquela integração é absolutamente indispensável.[48]

Averbe-se que, de acordo com o disposto no § 1º do art. 165 da Constituição de 1988, nenhum investimento que ultrapasse o ano financeiro pode ser iniciado sem que esteja previsto no PPA ou amparado por lei autorizativa, de modo que o plano impõe limites – não se trata de mera sugestão – à atuação intervencionista do Poder Público e parâmetros à programação que implique despesas e receitas vinculadas a mais de um exercício,[49] circunstância a cercear a irresponsabilidade do governante.

Não é de se ignorar que tal faceta fora incrementada com o advento da LC n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, imbuída do desiderato de condicionar os gastos públicos à programação estampada no orçamento, contempla mecanismos voltados a compelir o governante a efetivamente respeitar aquele comando impositivo.

Dessarte, consoante proclama o art. 15 combinado com os arts. 16, II, e 17, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a expansão da atividade governamental sem amparo no PPA equivale a despesa não-autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, sob pena de o

---

48 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 670.

49 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 64.

ordenador de despesa responder por crime contra as finanças públicas. A despesa deve ter viabilidade concreta, portanto.[50]

Ao ensejo, REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA assevera que, acaso as circunstâncias econômicas e sociais norteadoras da confecção do PPA sofram alteração, nada impede a sua modificação,[51] desde que o interesse público que o inspirou acuse necessidade, ocasião na qual, por intermédio de novo projeto, serão encaminhadas as mudanças que se revelarem imprescindíveis, com a correlata adaptação aos novos rumos do País. Daí se depreende o caráter eminentemente dinâmico de que se deve revestir o PPA, sempre em prol do alcance das novas realidades.

Aliás, nesta específica hipótese, imperioso observarmos que as alterações, em nome do princípio democrático, afigurar-se-ão impositivas. Isso porque, nas circunstâncias em que o interesse público – naturalmente cambiante – vier a sofrer oscilações, as leis orçamentárias igualmente merecerão ser alteradas, de sorte a que se readéquem aos anseios da coletividade, imprimindo uma maior legitimidade à execução orçamentária, conforme determina o princípio do planejamento, viga mestra da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme atenta JOSÉ MAURÍCIO CONTI, conquanto não possamos tomar o orçamento como uma lei meramente formal, de igual modo não seria possível atribuir caráter mandatório aos seus dispositivos, de forma a que se assegure a fiel e integral execução dos programas nele consubstanciados, vez que inúmeros fatores imprevisíveis e não passíveis de controle fazem-se presentes, a impossibilitar semelhante desiderato.[52] Nada obstante,

> o *papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade*.
> [...]
> Para isto existem instrumentos como os créditos adicionais, por meio dos quais são aprovadas alterações na lei orçamentária, o contingenciamento, com o qual o Poder Executivo, gestor das finanças públicas e comandante do processo de execução

---

[50] A LRF, em sua dicção original, previa a inserção de um anexo ao PPA, bem como o prazo de sua remessa ao Poder Legislativo. Todavia, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso vetou tais previsões, sob a alegação de que os prazos consignados em lei eram demasiadamente restritos e de que o "Anexo de Políticas Fiscais" se confundia com o "Anexo de Metas Fiscais", peça integrante da LDO. Dessarte, os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

[51] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro* cit., p. 368.

[52] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 202.

> orçamentária, adequa e compatibiliza a entrada e saída de recursos, os remanejamentos e tantos outros[53] (destaques do original).

Adiante pontuaremos que as modificações levadas a efeito nas leis orçamentárias são concretizadas por intermédio tanto da abertura de créditos adicionais como por meio das realocações oriundas de remanejamentos, transferências e transposições.

Nessa toada, a derrogação das leis orçamentárias – de modo a que tornem a se adequar à escolha da população – é providência que, em todos os aspectos, atende ao princípio democrático; a *contrario sensu*, alterações nas leis orçamentárias que não encontrem guarida no interesse público considerar-se-ão atentatórias aos ditames do planejamento, a suscitar o providencial controle de constitucionalidade.

Consoante já se expôs, a Assembleia Constituinte de 1988 procurou vincular os processos de planejamento e de orçamento, conformação esta a que aludem as letras dos arts. 165, § 4º, e 167, § 1º.

Nada obstante, faz-se prudente aparar algumas importantes arestas, sobretudo porque o PPA já não ostenta o caráter e a função marcadamente desenvolvimentista impulsionada pelo dinheiro público – consequência direta do refluxo sofrido pela concepção da função econômica do orçamento.[54]

Como se percebe, o PPA ostenta eficácia vinculante relativamente às outras duas leis que o sucedem, depreendendo-se dessa assertiva que a nova concepção de lei orçamentária é vinculativa das ações do Estado, sem o quê não se afiguraria possível a restauração do equilíbrio orçamentário.

Todavia, MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI chamam a atenção ao fato de que o PPA é comumente percebido como um procedimento meramente formal, tal como "uma rotina de trabalho que precisa ser cumprida", motivo por que, ao elaborarem o seu planejamento efetivo, os gestores setoriais prescindem do PPA como instrumento de gestão, elaborando-o com base em técnicas, metodologias e recursos tecnológicos próprios, sendo certo que o preenchimento das informações constantes no PPA se

---

[53] Ibidem, p. 202-203; CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 107.

[54] Com efeito, a função econômica é a incumbida de apresentar alternativas voltadas à compatibilização da arrecadação com os gastos, com vistas ao desempenho adequado das funções do Estado, não sufocando as forças produtoras com os gastos da máquina administrativa.

dá ulteriormente, não exercendo, portanto, qualquer influência sobre as suas decisões relacionadas à alocação de recursos.[55]

JOSÉ AFONSO DA SILVA, à luz do arquétipo estrutural do PPA enunciado pelo § 1º do art. 167 da Carta de 1988, defende, muito acertadamente, a necessidade de que se conceba um novo princípio orçamentário, pelo constitucionalista alcunhado de princípio da plurianualidade das despesas de investimento, cuja compreensão

> não fura o princípio da anualidade, porque as metas e programas e, portanto, as despesas de capital, constantes do plano plurianual, serão executadas ano a ano pelo orçamento anual, a significar que o princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e sim por meio do orçamento anual.[56]

Não seria demasiado alertar que no Brasil os mecanismos gerenciais foram desmontados, notadamente em função da veemente politização impulsionada pela ideia desenvolvimentista, ocasião em que deslocou-se a ênfase do planejamento para a negociação e barganha, minorando a importância de ferramentas técnicas atreladas à quantificação de desempenho, monitoramento e avaliação do gasto público, de sorte que a persistência dessas deficiências – baixa priorização, ausência de planejamento estratégico e alocação ineficiente – revelam o longo caminho a ser percorrido entre a gestão plurianual idealizada pela literatura e a realidade brasileira.[57]

Pautando-se por essa linha de pensamento, fiamo-nos na ideia de que tão somente pela via da redução da rigidez orçamentária afigurar-se-ia viável a orquestração de um Sistema Orçamentário com fulcro no planejamento de médio e longo prazos e com enfoque na eficiência do gasto público.

Estudo desenvolvido pelo Banco Mundial, em relatório intitulado *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil,* afere que, "além do orçamento anual", quando marcos de plurianualidade veem-se implementados, são criados estímulos para que o gasto público esteja atrelado à efetiva existência de recursos fiscais, de modo que o processo

---

55 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 182.

56 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo cit., p. 675.

57 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 183.

alocativo reflita as prioridades governamentais, bem como que os programas sejam submetidos a critérios de eficiência do tipo custo-benefício.[58]

Por essa razão, mirando esses múltiplos objetivos, os "Marcos de Médio Prazo" (*Medium Term Performance Framework*) são usualmente retratados como ferramentas destinadas a conjugar disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficácia operacional. Cotejando-se o impacto do orçamento plurianual sobre o desempenho fiscal dos governos, é possível conceber a plurianualidade como um processo decisório no bojo do qual um conjunto de instrumentos é gerido de molde a propiciar ao governo uma forma de administrar recursos públicos tomando por base um horizonte de médio prazo.[59]

MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI asseveram que a implementação do orçamento plurianual é geralmente entendida como abarcando três arcabouços principais:

> • Arcabouço Fiscal de Médio Prazo ou *Medium Term Fiscal Framework* (MTFF). Por seu intermédio, o governo fornece estimativas rolantes de agregados de receita, despesa e outros. Traços distintivos deste instrumento são a construção de estratégias macro-fiscais, a formulação de indicadores fiscais e macroeconômicos, a produção de análises de sustentabilidade da dívida. O Brasil possui os ingredientes, mas formalmente não há MTFF. A LDO brasileira corresponde a uma versão do MTFF.
> • Arcabouço Orçamentário de Médio Prazo ou *Medium Term Budgetary Framework* (MTBF). Ele é composto por relatórios orçamentários nos quais são especificados objetivos e estratégias das unidades de gasto do governo. É comum serem fixados tetos setoriais de gasto, que especificam os limites máximos disponíveis para os ministérios e agências governamentais. O PPA, pela sua característica de especificar a programação plurianual, seria um candidato a MTBF.
> • Arcabouço de Gasto de Médio Prazo ou *Medium Term Performance Framework* (MTEF). Esse instrumento é aquele no qual são detalhadas as metas a serem alcançadas por programas e ações, por meio da quantificação dos objetivos setoriais, quer na forma de produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*, quando se adota também a denominação de *Medium Term Performance Framework* (MTPS). Esse é um estágio mais avançado para o qual o Brasil já possui instrumentos, mas não gestão adequada.[60]

A diferenciação entre esses três instrumentos – Arcabouço Fiscal de Médio Prazo, Arcabouço Orçamentário de Médio Prazo e Arcabouço de Gasto de Médio Prazo – é conveniente de sorte a que se permita elucidar as duas dimensões centrais da plurianualidade:

---

[58] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview. Washington, D.C., nov. 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview. Acesso em: nov. 2021, p. 14.

[59] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 129.

[60] Ibidem, p. 129-130.

a fiscal e a setorial. Nada obstante e a despeito de sua importância na literatura financeira, não colocaremos luzes em cada uma dessas etapas, sob pena de desbordarmos do escopo desta tese. Seria mais proveitoso perquirirmos se os instrumentos de médio prazo à disposição do Governo Federal são geridos de forma adequada; com isso, ser-nos-ia possível mensurar em que medida os agregados macroeconômicos condicionam – e efetivamente restringem – o processo de alocação de recursos orçamentários.

Nessa seara, convém atentar que a Lei Complementar n. 200/2023, inauguradora do novo Arcabouço Fiscal, em substituição ao Teto de Gastos, previu o *Marco Fiscal de Médio Prazo*, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência.

Passemos, neste momento, ao destrinche da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que concerne às Diretrizes Orçamentárias – cuja previsão na Constituição de 1988 se dera sob influência das Constituições alemã e francesa –, importante realçar o seu caráter de priorização no que se refere às metas e diretrizes consubstanciadas no PPA, pelo que encarna a função política de pinçar deste planejamento mais longevo as prioridades a serem encampadas no exercício financeiro vindouro, orientando, por conseguinte, a elaboração do PLOA, que, por seu turno, destinar-se-á a executar, em cada exercício financeiro, o planejamento de longo prazo estampado naquela programação, materializando-o, enfim.

CARLOS OTÁVIO FERREIRA DE ALMEIDA afirma incumbir à LDO fazer o elo entre o PPA e a LOA, compreendendo, basicamente, as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e tornando menos dificultosa a materialização das estimativas constantes no PPA, de modo que, na prática, compete à LDO dividir as metas fixadas no plano de longo prazo, facilitando a sua concretização anual, ao proceder ao confronto entre as disponibilidades de recursos e as prioridades do momento.[61]

As Diretrizes nada mais são do que planos prévios fundados em considerações econômicas e sociais, que pavimentam o terreno para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Na qualidade de mera sinalização para a confecção do PLOA, devem ser elaboradas ainda no primeiro semestre do exercício financeiro, na forma do que dispõe o art. 35, § 2º, II, do ADCT.

---

[61] ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento do estado contemporâneo. *In:* CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 583.

Em que pese a circunstância acima evidenciada, devemos reconhecer que, no caso do orçamento praticado em nosso País,

> o processo de estabelecimento de prioridades ainda é obscuro, desarticulado e ineficiente, padecendo de várias deficiências. Estudos empíricos têm ajudado a mapear os principais problemas no processo de formulação de políticas governamentais, que via de regra possui baixo teor estratégico.[62]

No entender de RICARDO LOBO TORRES, a LDO, apenas sob o ponto de vista formal, se reveste das características de lei, não se enquadrando como lei em sentido material, posto não ser ato normativo, motivo por que não altera o ordenamento jurídico nem gera direitos subjetivos para terceiros. De parte isso, sustenta o tributarista que as Diretrizes Orçamentárias não vinculam o Congresso Nacional no que tange à elaboração da Lei Orçamentária Anual.[63]

Oportuno sublinhar que na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se fala em números, mas, sim, de políticas, de modo que, em tese, as Diretrizes constituem o meio mais importante de se planejar a contenção da dívida pública, sobretudo com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, por intermédio da qual o legislador complementar convencionou que a estratégia para se alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas deve estar delineada na LDO, consoante preconiza o seu art. 4º, I, "a".

Soma-se a isso o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal definira alguns novos conteúdos das Diretrizes Orçamentárias, determinando lhe fosse inserido tanto o "Anexo de Metas Fiscais", no bojo do qual deverão ser estabelecidas metas trienais – forçando, dessa forma, o planejamento de médio prazo –, como o "Anexo de Riscos Fiscais", através do qual será definida uma margem de risco – apta a suportar eventuais gastos com enchentes, desabamentos, reclamações trabalhistas –, que, por sua vez, comporá uma reserva de contingência, conforme se depreende de seu art. 5º.

Após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, não é errôneo atribuir à LDO o caráter de vetor do processo de planejamento, haja vista que, a despeito do conteúdo que lhe fora atribuído pela Carta Magna, o então novel diploma mostrou-se pródigo no que concerne às atribuições a serem assumidas pelas Diretrizes Orçamentárias.

---

62 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 152.

63 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 86-86.

Diante dessa ampliação, o texto da LDO passou a albergar regras atinentes não só aos critérios de elaboração da LOA, mas também regras destinadas a definir a forma de utilização e o *quantum* da reserva contingencial a ser utilizado, além do que a LDO foi alçada à sede de fixação do índice de preços para fins de recomposição monetária do valor da dívida mobiliária refinanciada, sem descurar da disciplina de programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, entre outras funções lá arroladas.[64]

Na visão de MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI, a LDO mostrou-se um componente indispensável para a gestão das finanças públicas brasileiras, mesmo porque a configuração orçamental pública contemporânea não atende somente aos princípios clássicos do orçamento – tais como a anualidade, a universalidade, a unidade etc., previstos na Lei n. 4.320/1964 –, devendo subsumir-se a princípios mais modernos – como são a prestação de contas, a transparência, a estabilidade e o desempenho, que advieram ou foram reforçados com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e têm sido anualmente materializados, em grande medida, pela LDO, diploma que deve agasalhar a definição anual da meta de resultado primário.[65]

RICARDO LOBO TORRES, no entanto, é categórico no apontamento de pesadas críticas – com as quais fazemos coro – à introdução das Diretrizes Orçamentárias na Ordem Constitucional brasileira de 1988, ao revelar que, no Brasil, em que pesem as aspirações do constituinte originário, a realidade legislativa tem demonstrado que a LDO, no que toca ao planejamento financeiro do Estado, não vem cumprindo o desiderato para o qual foi concebida, servindo apenas para consolidar o injustificável alargamento da competência do Legislativo, a culminar em severos danos à ordem financeira, como apontou a Comissão Parlamentar de Inquérito aberta em 1993, apelidada de "CPI dos Anões do Orçamento".[66]

Além disso, denuncia o autor,[67] ainda em tom de aspereza, que:

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias trouxe mais distorções e desajustes que vantagens. Transplantada de países de sistema parlamentarista não poderia se adaptar com facilidade ao presidencialismo brasileiro.
> [...]

---

64 MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas:* a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 153.

65 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 187.

66 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 85-92.

67 Ibidem, p. 90-91.

> As diretrizes básicas para a elaboração da proposta orçamentária sempre foram objeto de despacho do Presidente da República, que fixava, nos regimes constitucionais anteriores, os tetos para as diversas despesas. De sorte que a transferência de tais diretrizes para o Congresso soa falsamente, já que é o próprio Presidente da República quem elabora o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e não tem ela a função de reguladora da atividade administrativa que possui nos modelos europeus parlamentaristas. Sobre constituir demasia, a Lei de Diretrizes Orçamentárias ainda atrasa a remessa da proposta orçamentária ao Legislativo e a sua aprovação, eis que só no 2º semestre do ano pode o Executivo iniciar os trabalhos de elaboração dos orçamentos. Aí está uma das causas do atraso na aprovação dos orçamentos para diversos dos últimos exercícios, como aconteceu de modo mais dramático nos de 1993 e 1994.

Por óbvio, não há como negar ter havido avanços, mesmo porque a Lei Complementar n. 200/2023 alterou o artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal para esmiuçar o conteúdo do "Anexo de Metas Fiscais", agregando-lhe mais um ano, sendo certo que, além do exercício financeiro em curso, o anexo referir-se-á aos três subsequentes. Além disso, o novo Arcabouço Fiscal cuidou de prever o efeito esperado das metas sobre a trajetória da dívida para o período de dez anos, a par de alterar as metas de resultado primário do "Anexo de Metas" na forma consagrada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo que a meta de resultado primário passou a contar com um intervalo de tolerância equivalente a 0,25 pontos percentuais do PIB para mais ou para menos.

Por último, no extremo oposto ao do PPA, está a LOA – cujo conteúdo abarca o Orçamento Fiscal dos três poderes, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como o Orçamento de Investimento das empresas estatais e o Orçamento da Seguridade Social (princípio da universalidade) –, encarnando a função de materializar o PPA.

Como já se viu, muito embora se concretize por meio de três documentos distintos – que se harmonizam e se integram finalisticamente –, o orçamento é uno em termos materiais. De fato, em atenção ao que preconiza o princípio da unidade, a peça orçamentária há de ser única, abarcando todos os gastos e receitas, consoante se pode extrair do art. 165, § 5º, da Constituição de 1988. Tal faceta imprime a devida unicidade à orientação política dos objetivos plasmados na LOA.

Sob esse viés, a LOA visa executar em cada exercício financeiro o planejamento de longo prazo consubstanciado no PPA, nos moldes propugnados pelo § 5º do art. 165 da Carta de 1988 combinado com o art. 5º da LC n. 101/2000. E deve estar pronta no dia 1º de janeiro, sendo certo que o seu projeto deverá ser encaminhado até quatro meses antes do fim de cada exercício, conforme estabelece o art. 35, § 2º, III, do ADCT.

Muito embora a anualidade, mormente ante a sua praticidade, tenha logrado se consolidar ao longo do tempo, identifica-se uma miríade de problemas em sua implementação.

O primeiro desses problemas, segundo destacam MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI, tange exatamente ao distanciamento entre o orçamento e o planejamento, sobretudo porque o orçamento anual contempla com vigor mais acentuado as necessidades imediatas, o que poderia ensejar certa negligência no que se refere às restrições econômico-fiscais – por natureza, intertemporais –, afora o fato de que a visão de curto prazo estimularia as barganhas no processo alocativo dos gastos.[68]

De acordo com os autores – opinião a que aderimos –, diante da complexidade da atuação pública, cada agente ou órgão executor tenderia a focar apenas em pequena parcela do gasto, enxergada tal parcela, sob este individualizado prisma, como a mais importante e merecedora dos já escassos recursos.[69] E continuam:

> O comportamento predatório que se instala nesse ambiente de disputa por recursos acabaria por gerar uma situação conhecida como *"tragédia dos comuns"*, onde *a busca desenfreada pelo uso de algum bem comum leva à super-utilização e à exaustão dos recursos*. No caso do orçamento, pode conduzir a uma *programação inchada e pouco factível, o que pode gerar novo problema: estratégias de sobre-avaliação de receitas e/ou dissimulação de gastos*. No mínimo, instala-se grande dificuldade para a priorização dos gastos, com uso pouco estratégico do orçamento. Ao lado desses problemas, não se pode esquecer que há gastos com tempo de execução necessariamente maior do que um ano. Nesses casos, gera-se um processo de aprovação repetitiva do mesmo projeto ou atividade, que pode resultar em instabilidades diante dos riscos de revisão ou mesmo de interrupção a cada negociação orçamentária. *No caso das atividades que perduram por períodos indefinidos, a exemplo das ações de saúde e educação, esse processo recursivo de aprovação tende a levar, como estratégia defensiva, às vinculações de receitas*[70] (destaques nossos).

Defronte a esse quadro circunstancial, e sob o pálio da concepção de um arcabouço instrumental à luz do exame crítico de experiências já testadas, propõe-se seja deflagrado um debate que considere a adoção de ações públicas plurianuais que porventura revelem-se aptas a integrar um orçamento elaborado anualmente, o que implicaria reavaliar o padrão comportamental adotado na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

---

[68] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 31.

[69] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 31.

[70] Ibidem, p. 31-32.

1.3 A concepção de plurianualidade

Não podemos prescindir de considerar que o modelo de planejamento atualmente praticado no Brasil vem sendo submetido a contundentes questionamentos, abrindo espaço a que a ideia de plurianualidade assumisse certo destaque, ocasião em que se chegou a propor[71] a extinção do PPA, substituído que seria por um mecanismo de orçamento plurianual, nos moldes adotados por outros países.

CONSTANTINO CRONEMBERGER MENDES, WELLES MATIAS DE ABREU e THIAGO SILVA E SOUZA pontuam, inclusive, que as discussões que culminaram no PPA de 2020-2023 suscitaram a possível extinção, ao final de 2023, desse instrumento de planejamento público, com vistas a que se pavimentasse o caminho em direção à transição para um novo modelo orçamentário plurianual, oportunidade em que o processo orçamentário se quedaria restrito às Diretrizes Orçamentárias – tornadas plurianuais – e aos Orçamentos Anuais.[72]

A proposta de extinção do PPA e de encampação do orçamento plurianual – LDO plurianual ou PPA "rolante" –, em alternativa à trindade PPA-LDO-LOA, envolveria a fusão da LDO e do PPA, de maneira a aglutinar as diretrizes e os cenários fiscais, as projeções macroeconômicas e as metas e prioridades plurianuais aos Orçamentos Anuais, visando à correspondência com a disciplina fiscal, não sem primar por uma alocação eficiente de gastos.[73]

Nesse sentido, estar-se-ia a propor que o modelo brasileiro de plurianualidade orçamentária – talhado com lastro na ideia de planejamento de médio prazo – se aproximasse dos modelos adotados em uma gama de países desenvolvidos[74] (Reino Unido, Estados Unidos e Chile, para citar alguns), que assim procederam em virtude de recomendações emanadas de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

No entender de MUNIQUE BARROS CARVALHO, o orçamento plurianual pode ser definido como um instrumento que determina as receitas e adéqua as despesas do governo a um período plurianual, não obstante o termo seja mais corriqueiramente utilizado em alusão a uma

---

71 PEC n. 188/2019, cujos termos visam, entre outras alterações, à modificação da estrutura do orçamento federal.

72 A proposta foi apresentada pelo Ministério da Economia, em 30 de agosto de 2019. MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SILVA E SOUZA, Thiago. Planejamento e orçamento plurianuais: mecanismos complementares ou substitutos*?*. *Boletim regional, urbano e ambiental.* Brasília: Ipea, p. 47, jan./jun., 2020.

73 Ibidem, p. 48.

74 Ibidem, p. 47.

abordagem orçamentária na qual o processo orçamentário anual veja-se aprimorado à custa de mecanismos plurianuais, notadamente as estimativas plurianuais de receitas e despesas ou um plano financeiro de médio prazo.[75]

Os instrumentos de plurianualidade nos permitem equacionar questões orçamentárias que extrapolam o ciclo orçamentário anual, valendo frisar que a grande maioria dos países já dispõe de algum instrumento que lhes possibilita agir em situações que envolvam uma perspectiva plurianual.[76]

Registre-se, inclusive, que o Banco Mundial, em relatório intitulado *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil*, acredita que o atual sistema de vinculação e indexação de receitas, a par de constituir uma relíquia de um passado hiperinflacionário, denota um esforço do Legislativo para estabelecer prioridades de gastos além do ciclo orçamentário anual, protegendo-os da discricionariedade do Executivo no que respeita à execução orçamentária. Tanto é assim, que um quadro de despesas de médio prazo, a incluir previsões macrofiscais com projeções de baixo para cima da linha de base de despesas, melhoraria a priorização de despesas sob o antigo Teto de Gastos. Nesse cenário, um processo orçamentário plurianual no qual o Executivo e o Legislativo concordassem com as prioridades de gastos de médio prazo também se prestaria a reduzir a necessidade de indexação de despesas a fluxos de receita específicos.[77]

A Lei Complementar n. 200/2023, ainda que em parte, logrou sanar esta carência, porquanto previu, como já visto, o *Marco Fiscal de Médio Prazo*, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias das discricionárias, na forma do inciso II do § 5º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda assim, no atual modelo de gestão pública, o planejamento governamental ostenta as seguintes características: (i) ferramenta técnica e política, mesmo porque, pautando-se pela

---

75 CARVALHO, Munique Barros. *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. Monografia (Pós-Graduação em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2012. p. 23.

76 São exemplos de instrumentos de plurianualidade: o "carry over" inglês, que, no Brasil, assume a forma dos "restos a pagar" não processados; o orçamento plurianual de investimentos e de grandes compras dos EUA, cujo contraponto, aqui no País, encontrava eco nos antigos Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPIs); as projeções fiscais e orçamentárias australianas para horizontes temporais de vários anos, como acontece no caso brasileiro do PPA e dos Anexos de Metas Fiscais consubstanciados na LDO (FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 27).

77 BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 31.

linha desenvolvimentista, há um rompimento com a visão de que o planejamento revestir-se-ia de caráter apolítico, fato que aponta para a desvalorização da visão de que a gestão pública deve ser norteada por regras e critérios lógico e racionais; (ii) foco na elevação do nível de investimento público, não abdicando, porém, das políticas públicas ligadas à área social, implicando que o Estado assuma responsabilidades que, à sombra do neoliberalismo recente, estavam alijadas de suas esferas de atuação, o que redundou num estresse fiscal representado pelo fato de que a ampliação dos investimentos e dos gastos sociais não pôde ser acompanhada pelo crescimento da arrecadação; (iii) revisão do papel do orçamento público, consagrado que fora como ferramenta de execução das prioridades de governo, muito embora tal mudança não tenha carreado a qualquer evolução em termos de eficiência alocativa.[78]

A análise dessas características, porém, não nos permite identificar mudanças que sinalizem a valorização dos componentes de uma gestão plurianual.

Aqui no Brasil, de fato, não há autorização para a execução de projetos de investimentos plurianuais, de modo que um projeto de investimento cuja execução se estenda por mais de um exercício financeiro precisa ser repetidamente aprovado pelo Poder Legislativo, em observância ao seu cronograma financeiro anual, até o exercício em que a obra venha a ser finalizada, fator a deflagrar insegurança jurídica não apenas para o gestor público, mas também para o executor da obra, gerando o seu encarecimento. A introdução de uma sistemática que contemple uma autorização plurianual de gastos baseando-se no custo total do projeto, desde que concebida dentro de um cenário fiscal e de um quadro de despesas de médio prazo, seria muito bem-vinda em terras brasileiras.[79]

Atualmente, todavia, podem ser identificados no País vários instrumentos de plurianualidade, tais como cenários fiscais plurianuais – amalgamados no próprio PPA –, programação plurianual, margens de expansão das despesas obrigatórias e "restos a pagar". Entretanto, a dificuldade em se forjar boas projeções é evidente, mesmo porque o PPA não sofre qualquer tipo de revisão ao longo dos seus quatro anos de duração, do que decorre o baixo nível de integração entre os cenários e a programação contida no plano.[80]

A partir daí, emerge a possibilidade de se aprimorar o processo fiscal plurianual brasileiro pela via de atualizações periódicas do PPA, aumentando o seu poder de predição.

---

[78] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 176.

[79] Ibidem, p. 14.

[80] Ibidem, p. 186.

Semelhante objetivo poderia ser alcançado de duas formas: (i) substituindo-se a estrutura estática atualmente vigente por um modelo de PPA "rolante"; (ii) revisando-se o PPA à luz de novos cenários fiscais, hodiernamente definidos – com perspectiva rolante – no seio da LDO, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.[81]

O foco do PPA residiria, então, na definição de objetivos, diretrizes e metas e, em especial, na estruturação das despesas de capital, elementos que não comportam tanta volatilidade, revelando-se mais compatíveis com a estabilidade que deveria caracterizar o PPA. Em contraponto, os cenários fiscais inerentes à gestão orçamentária, em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, já estão delineados na LDO.[82]

Nessa toada, a adoção de um orçamento plurianual nos traria as seguintes vantagens, quais fossem, (i) dotação de maior realismo ao processo orçamentário, à medida que estabelecer-se-ia a previsão plurianual do montante de receitas públicas, ilidindo a praxe de se superestimar a receita para inserção de novos gastos; (ii) estipulação de um horizonte plurianual para o gasto público, além de vincular o financiamento de novos projetos à efetiva disponibilidade de recursos, reforçando a LDO como mecanismo indutor do gasto no médio prazo; (iii) utilização de *baseline* para a seleção das despesas públicas contempladas pela LOA, a um só tempo discriminando os seus impactos intertemporalmente e ensejando a que os projetos plurianuais sejam aprovados com um cronograma de desembolso, de modo que a assunção de novas despesas venha a ser precedida da correlata análise técnica da efetiva disponibilidade de recursos orçamentários.[83]

A mudança de paradigma representada pela adoção de um orçamento plurianual asseguraria maior previsibilidade à ação governamental, evitando o acúmulo de gastos no final do exercício, sem contar que tornaria mais eficaz o controle da dívida e do endividamento públicos, ainda que se considere a alternância de governo.

As limitações na gestão de recursos públicos repercutem nos processos de planejamento dos órgãos responsáveis pelo gasto e traduzem-se na ausência de um processo decisório

---

81 Ibidem, p. 186.

82 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 186.

83 "*Baseline*" nada mais seria do que a projeção das despesas e receitas, déficit ou superávit, bem como do nível da dívida pública para determinado período futuro, adotando-se a premissa de que as leis e políticas públicas em vigor remanescerão inalteradas durante o período de projeção, circunstância a possibilitar a quantificação com maior precisão do impacto orçamentário resultante da implementação de novas políticas públicas (FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 150-151).

racional, lógico, transparente e orientado à obtenção de resultados, porquanto não existem critérios claros e transparentes de priorização da ação governamental, de modo que um dos fundamentos a nortear a perspectiva plurianual seria a instituição ou o aprimoramento de critérios de priorização, aliados à concepção de um planejamento estratégico. A carência desses atributivos conduz a uma alocação ineficiente, a uma baixa mensuração de desempenho e à ausência de avaliação do gasto público.[84]

As maléficas consequências oriundas da falta de um planejamento estratégico são assim resumidas por MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI:

> Na dinâmica orçamentária atual, a aprovação de medidas legislativas que impliquem criação ou expansão de despesas obrigatórias geralmente é custeada por meio do desatendimento de alguma despesa discricionária. Assim, diante da inexistência de mecanismos de "planejamento prévio sobre a forma de absorver no Orçamento tal aumento de despesa permanente", o acréscimo de despesas obrigatórias pode contribuir para desfigurar a programação orçamentária e acarretar prejuízos para a execução das despesas públicas, especialmente os investimentos em obras de infraestrutura.
> [...] Faltam também critérios para aferir o impacto da criação ou expansão dessas despesas, pois "não há um sistema metodologicamente estruturado para lidar, política e tecnicamente, com o controle das proposições legislativas que aumentam ou reduzem despesas obrigatórias ou receitas permanentes, e não existem regras procedimentais para estimar os efeitos orçamentários e financeiros dos projetos de lei e das medidas provisórias relacionados com as despesas obrigatórias e receitas permanentes" (Oliveira, 2013, p. 1010). A margem de expansão pode ser pensada como uma espécie de "fundo de reserva" destinado a absorver impacto do aumento de despesas ou frustração de receitas. Na hipótese de não existir margem disponível para financiamento, o compromisso com o equilíbrio fiscal pressupõe a identificação de fontes de compensação (como, por exemplo, o cancelamento de despesas discricionárias).[85]

Não convém ignorar que o modelo de planejamento orçamentário-fiscal atualmente adotado pelo Governo Federal não se mostra indiferente à noção de margem de expansão como forma de se controlar os gastos, mormente porque há despesas – tais como as atreladas ao salário-mínimo e as relativas a gastos com pessoal – cuja expectativa de crescimento vem considerada na elaboração do Projeto de LOA, ensejando a calibragem do espaço fiscal

---

[84] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 181-183.

[85] Ibidem, p. 103-104. FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo *apud* OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal:* direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 1010.

relacionado às despesas discricionárias de molde a que se faça frente às projeções de elevação das despesas obrigatórias, culminando numa postura fiscalmente responsável e transparente.[86]

Sem contar que despesas obrigatórias não levadas em consideração por ocasião da aprovação da LOA, não tendo sido mensurados os seus efeitos em cotejo com a margem de expansão, levariam à aprovação de créditos adicionais – modificando-se os termos da LOA originalmente aprovada –, o que, por conseguinte, demandaria a demonstração expressa de que as metas fiscais não foram afetadas.

Além do mais, há que se considerar que nem todos os gastos deveriam ser autorizados pelo mesmo período de um ano, sobretudo porque os gastos de custeio e os afetos a investimentos desafiam o estabelecimento de prazos diferentes, "já que os primeiros se realizam mais rapidamente, enquanto os últimos necessitam de mais tempo e têm de superar maiores entraves burocráticos para serem concluídos", fator que implicaria a reconfiguração do relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo.[87]

Outro inquestionável atrativo do Arcabouço Fiscal de Médio Prazo ou *Medium Term Fiscal Framework* é a sua capacidade de fornecer soluções para alguns dos principais desafios orçamentários da atualidade. Com efeito, a implementação de uma moldura plurianual não poderia prescindir de encarnar as cinco facetas a seguir transcritas, as quais, na concepção de ALLEN SCHICK, restam compreendidas na agenda orçamentária do futuro. São elas: (i) adoção de modelos orçamentários capazes de oferecer situação fiscal estável e sustentável dentro de uma perspectiva de médio prazo; (ii) adoção de modelos orçamentários facilitadores da transferência de recursos para destinações mais efetivas, que venham a se revelar prioritárias; (iii) incentivo à ação eficiente das unidades gastadoras; (iv) fortalecimento da transparência, tornando o orçamento não apenas mais acessível aos cidadãos como mais permeável a seus interesses; (v) facilitação da prestação de contas dos gastos governamentais.[88]

Por fim, não seria demais observar que a plurianualidade orçamentária não entende com um modelo predefinido de orçamento plurianual que porventura mostre-se adequado a qualquer

---

[86] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 105-106; FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo *apud* OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal:* direito, orçamento e finanças públicas cit., p. 1031.

[87] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 32-33.

[88] Ibidem, p. 128. FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo *apud* SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *OECD Journal on Budgeting*, v. 4/1, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1787/budget-v4-art4-en. Acesso em: jan. 2022, p. 94.

país, indiscriminadamente. Apenas sob os auspícios da experiência/contingência própria de cada país, aliada à sua institucionalidade, ser-nos-ia possível conceber a maneira como o processo de implantação da plurianualidade haveria de ser conduzido, determinando, com isso, as condições para o seu êxito ou fracasso.[89]

1.4 A elaboração do orçamento público

Conforme já tivemos a oportunidade de consignar, as leis orçamentárias são de iniciativa vinculada, porquanto a autoridade que detém o poder de iniciativa sobre elas, o Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "b", c/c art. 165, ambos da CRFB/1988), deve remeter o projeto do orçamento ao Congresso Nacional dentro do prazo previsto no § 2º do art. 35 do ADCT.

O inciso XXIII do art. 84 da Constituição da República é expresso ao estabelecer competir privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Propostas de Orçamento. Da mesma forma, o § 6º do art. 166, também da Carta de 1988, estatui que os Projetos de Lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o § 9º do art. 165.

EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, tecendo comentário sobre a deflagração do processo legislativo orçamentário por iniciativa da Chefia do Poder Executivo, alude à circunstância de o Executivo deter um maior domínio não apenas das informações necessárias como também das estimativas técnicas – o que, ao cabo, poderia ser alçado a fundamento dessa iniciativa –, não sem realçar que semelhante atividade envolve um gigantesco esforço de sistematização de dados, atualmente concentrado na Secretaria do Orçamento Federal, órgão do Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, a pressupor conhecimento atualizado e detalhado sobre cada uma das atividades em fase de planejamento, e de cuja eventual omissão extrair-se-á consequência que aponte para a impossibilidade de se realizar o gasto respectivo.[90]

---

89 FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 26.

90 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 25.

As leis orçamentárias são controladas pelo Poder Legislativo mediante a aprovação de projeto de lei, existindo, porém, a possibilidade de o Legislativo emendar tais projetos, relevando destacar que a aprovação das emendas deverá se ater ao preenchimento dos requisitos agasalhados no § 3º do art. 166 da Constituição de 1988, conforme realçaremos mais adiante.

De feito, os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual observarão as normas do processo legislativo estabelecido no art. 59 e seguintes da Constituição da República, exceto naquilo que conflitarem com as regras especiais consubstanciadas no art. 166. Daí depreender-se que o processo legislativo comum aplica-se à dinâmica de aprovação das leis orçamentárias apenas em caráter subsidiário.

As leis orçamentárias guardam características bastante peculiares, que as apartam das demais leis, sobretudo porque têm natureza temporária e definem a atividade financeira de cada ente federado durante o período de sua respectiva vigência. No que se refere especificamente à LOA, tal lei "depende, no âmbito das receitas, de previsões da arrecadação de recursos a se concretizarem futuramente" e, "no que toca às despesas, aloca recursos para gastos cuja realização depende muitas vezes de uma série de fatores nem sempre controláveis e previsíveis".[91]

O processo legislativo afeto às leis orçamentárias é composto das seguintes etapas, quais sejam: (i) iniciativa (art. 165 c/c o 84, III, da CRFB/1988); (ii) discussão, com parecer da Comissão Mista do Congresso Nacional, momento no qual, entre outras coisas, serão apresentadas emendas nos limites do art. 166 da Constituição, devendo haver a indicação da fonte de custeio correspondente, anulando total ou parcialmente outra dotação orçamentária, sendo certo que a Comissão Mista, ao receber a emenda, deverá exarar parecer negativo quando não houver dotação própria, ou quando a emenda apresentada estiver em desacordo com o art. 166, § 3º, I, II e III, da CRFB/1988; (iii) votação, nos moldes do art. 57, § 2º, da CRFB/1988); (iv) sanção, a materializar-se até o encerramento da sessão legislativa.

No caso de rejeição do orçamento, cada despesa dependerá de autorização legislativa específica. A parte vetada é usada para incrementar créditos adicionais especiais e suplementares mediante prévia autorização legislativa.

Como se pode perceber, as leis orçamentárias seguirão o mesmo trâmite a que se submetem as leis comuns, pelo que, na esfera orçamentária, está-se diante de etapas similares,

---

[91] É lei cujo cumprimento não é possível exigir com o rigor que se espera das demais normas que compõem o ordenamento jurídico (CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 202).

a culminar no mesmo *iter*. Releva notar, entretanto, que, no campo dos orçamentos públicos, o processo legislativo apresenta especificidades responsáveis por conferir à tramitação parlamentar do orçamento o caráter de rito especial.

Na seara da feitura dos orçamentos, as fases componentes do processo legislativo se desenrolarão em interstícios breves de tempo, sendo certo que a iniciativa, a discussão, a votação e a sanção se desenvolverão muito mais velozmente, emprestando ao procedimento de confecção das leis orçamentárias caráter expedito, sumário, o que se justifica ante o fato de as leis orçamentárias ostentarem vigência temporária.

Repise-se que, muito embora as leis orçamentárias remanesçam pautadas pelo procedimento especial plasmado no art. 166 da Carta de 1988, o processo legislativo comum é utilizado subsidiariamente em sede de tramitação parlamentar dos orçamentos, isto é, naquilo que não contrariar as regras especiais consubstanciadas no art. 166.

Não se olvide que este modelo procedimental orçamentário federal, a partir da aplicação do princípio da simetria constitucional, deve ser seguido por Estados, Distrito Federal e Municípios, de sorte que o Poder Legislativo de cada um dos entes federativos deverá apreciar e transformar em lei ordinária as propostas orçamentárias que lhes são apresentadas.[92]

Os projetos de leis orçamentárias afetos ao PPA, à LDO e à LOA, a par de subsumirem-se à inciativa do Chefe do Poder Executivo, serão apreciados, nos termos do art. 166 da Constituição da República, pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Assim é que o Congresso examina, altera e aprova o Projeto de LOA, encaminhando-o, ato contínuo, ao Presidente da República, que o transforma em lei ao sancioná-lo, sendo-lhe facultado vetar alguns dispositivos. Uma vez aprovada a LOA, o Poder Executivo executa o orçamento por meio da edição de decretos de programação financeira, através dos quais estabelece o cronograma de liberação dos recursos e os limites de despesa de cada órgão e unidade orçamentária.[93]

Os projetos, à luz do § 1º do art. 166, antes de submeterem-se ao Plenário, sujeitar-se-ão à apreciação das duas Casas do Congresso, em votação conjunta a ser conduzida no âmbito

---

[92] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/entendendo-as-emendas-parlamentares-orcamentarias-12082021. Acesso em: set. 2021.

[93] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 12-13.

de uma Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – composta por senadores e deputados –, cujas funções se concentram: (i) no exame e na emissão de parecer acerca dos indigitados projetos e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; (ii) no exame e na emissão de parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e, por fim, (iii) no acompanhamento e na fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 da Constituição da República.

No dizer de MARCUS ABRAHAM, a apreciação dos projetos pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) traduz a "concretização da participação popular no orçamento, através dos seus representantes eleitos".[94]

Necessário ressalvar que, conquanto o Presidente da República já tenha logrado remeter os projetos ao Poder Legislativo, não se lhe é vedado modificar o seu teor, o que dar-se-á por intermédio de mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, a não ser que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) já tenha iniciado a votação do assunto de cujo teor constitui objeto da modificação proposta.

Não seria demais rememorar que, na constância do regime militar, a função do Congresso Nacional em matéria de aprovação do orçamento era nula, já que aos deputados e senadores não se permitia apresentar emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), cabendo-lhes, apenas, aprovar ou rejeitar o projeto na íntegra. Fato é que o poder de emendar o orçamento retornou ao Congresso Nacional com a promulgação da Carta de 1988, merecendo menção o fato de que o Poder Legislativo encontra-se visceralmente atado à identificação das receitas que suprirão os gastos originários das respectivas emendas, quedando-se o Congresso Nacional obstaculizado de remanejar para outras finalidades despesas que se destinariam ao pagamento de pessoal, juros, encargos e amortização da dívida, bem como as afetas às transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal.

As emendas ao orçamento são subordinadas – não apenas quanto ao seu conteúdo, mas também quanto aos seus objetivos – a normas rígidas estabelecidas pela Constituição da República, bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e pela Lei n. 4.320/1964. Ademais, são objeto de regulamentações a cargo do Congresso Nacional, que as normatiza por intermédio de resoluções.

---

[94] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais cit.

Deveras, nos moldes do que preconiza a Resolução n. 01/2006 do Congresso Nacional, dois são os critérios de classificação das emendas ao orçamento.

Pelo primeiro critério, classificam-se as emendas ao sabor do órgão de origem. São elas: (i) emendas individuais; (ii) emendas de bancada; (iii) emendas de comissão; e (iv) emendas de relatoria.

Quanto ao segundo critério, relacionado ao objeto, as emendas à despesa, nos termos do art. 37 da Resolução n. 01/2006, classificam-se em: (i) emendas de remanejamento; (ii) emendas de apropriação; e (iii) emendas de cancelamento.

Mesclados os critérios, a Resolução n. 01/2006 delega ao relator-geral a tarefa de impor limitações quantitativas e/ou qualitativas às modalidades de emenda. Conforme bem assevera EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, trata-se de um sistema complexo, ainda mais instigado pelo fato de não ser seguido à risca pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).[95]

De acordo com a Resolução n. 01/2006 do Congresso Nacional, a cada parlamentar é reservada a possibilidade de apresentação de até 25 emendas individuais, a perfazer o valor total definido pelo parecer preliminar do relator. Igualmente, há regras específicas atinentes à apresentação dessa classe de emendas, revelando-se necessária, no entanto, a demonstração de sua compatibilidade com o valor da verba fixada na respectiva emenda.

Às comissões permanentes do Senado e da Câmara é deferida a apresentação de quatro a oito emendas, a depender de suas especificidades relativamente às áreas temáticas componentes do orçamento. No caso do Senado, 9 do total de 11 comissões, incluindo a Mesa Diretora, podem apresentar até oito emendas. Somente as Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) é que podem apresentar até seis emendas.

Na Câmara, do total de 21 comissões técnicas, incluindo a Mesa Diretora, 14 delas podem apresentar até oito emendas, 5 comissões podem oferecer até seis emendas e 1 deve apresentar até quatro emendas. Não tem direito à apresentação de qualquer emenda ao orçamento a Comissão de Legislação Participativa da Câmara.

---

[95] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 42.

No dia 17 de março de 2015, foi promulgada a EC n. 86 – oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 358/2013, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo –, que adicionou ao art. 166 da Lei Maior nove longos e detalhados parágrafos.

Originalmente, o texto obrigava o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares individuais ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse valor deveria ser aplicada em Saúde, abarcando, inclusive, o custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), excluindo, todavia, os gastos afetos ao pagamento de pessoal e de encargos sociais (art. 166, § 9º, da CRFB/1988).

Em suma, a EC n. 86/2015 tornou impositiva a execução de parcela das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento da União, as quais se quedarão preservadas de quaisquer restrições por parte do Poder Executivo, nos moldes tais como estabelece o § 11 do art. 166 da Constituição da República.

No final de 2022, a EC n. 126 modificou o § 9º, majorando o percentual para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, bem como acrescentou o § 9º-A ao art. 166, de modo que, do limite a que se refere o § 9º, 1,55% caberá às emendas de Deputados e 0,45%, às de Senadores.

Afora a impositividade supramencionada, a EC n. 100/2019, em seguida, igualmente determinou a execução obrigatória das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e do Distrito Federal ao orçamento da União até o valor-limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme preceitua o § 12 do art. 166 da Constituição.

E não é só: a EC n. 100/2019 inseriu o § 10 no art. 165 da Constituição de 1988, nos termos do qual 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. Todavia, a EC n. 102/2019, além de restringir o alcance do indigitado § 10 exclusivamente às despesas primárias discricionárias, o condicionou, nos termos da LDO, ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não impedindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; por fim, em adendo, afastou a sua aplicação nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, § 11, da CRFB/1988).

Ainda quanto às alterações constitucionais afetas à impositividade orçamentária, convém consignar que a EC n. 105/2019 – responsável por inserir o art. 166-A no corpo da Constituição da República – autoriza as emendas individuais impositivas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária (PLO) a alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a

Municípios por meio de: (i) transferência especial; ou (ii) transferência com finalidade definida. Ao observador mais atento, fácil perceber que a EC n. 105/2019 permitiu o manejo de emendas individuais para, diretamente, transferir recursos para os Estados ou Municípios, sem que tal transferência, no entanto, esteja vinculada a qualquer projeto ou atividade, tornando dificultosa, por conseguinte, a fiscalização.

De toda forma, evidencia FERNANDO FACURY SCAFF que, conquanto tímidas, estas normas "já têm o poder de causar muitas modificações nas relações político-partidárias existentes, pois a liberação de emendas parlamentares deixará de ser uma espécie de moeda de troca nas relações entre o Congresso e o Planalto".[96] Nos Estados e Municípios brasileiros deparamos com a mesma dinâmica de negociação, independendo, tal como se dá em âmbito federal, de quais sejam os partidos na situação ou na oposição.[97]

As Emendas Constitucionais n. 86/2015, n. 100/2019 e n. 105/2019, embora acanhadas, se propõem a liberar o Legislativo do domínio/arbítrio do Executivo, no que podemos tomá-las por positivas. "A ousadia poderia ter sido maior e colocado o Legislativo no efetivo comando dos destinos dos recursos que são arrecadados de todos em nosso País", adverte, ainda, FERNANDO FACURY SCAFF.[98]

Da impositividade inaugurada pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, decorre que o Poder Executivo ficará obstaculizado de contingenciar as emendas individuais dos parlamentares, assim como se verá impedido de não as executar, da mesma forma que se quedará obstaculizado de não executar a porcentagem das emendas de bancada alcançadas pela impositividade.

---

[96] SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86. Acesso em: dez. 2020.

[97] A questão aqui debatida não esbarra na discussão acerca da aplicabilidade imediata dos efeitos das ECs n. 86/2015 e n. 100/2019 aos orçamentos estaduais e municipais, mesmo porque, no nosso modesto entender, tais normas não podem ser compreendidas como normas centrais, inserindo-se, em verdade, na faceta da Constituição da República que convencionou denominar-se "Constituição da União". A sua extensão aos demais entes da Federação representaria, portanto, quebra do pacto federativo, sobretudo porque os entes subnacionais detêm a capacidade, decorrente de suas auto-organizações, de prever, quando lhes aprouver, a figura do orçamento impositivo em suas respectivas constituições e leis orgânicas. Depreende-se do esposado, pois, que o orçamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a princípio, é eminentemente autorizativo, ocasião em que o Chefe do Executivo – respeitadas as vinculações constitucionais, os gastos obrigatórios, os "restos a pagar" e as vinculações ditadas pelos mais diversos fundos –, pode deixar de gastar aquilo o que lhe fora autorizado gastar, não encontrando-se obrigado, caso não vislumbre a necessidade de gasto imediato, a executar a totalidade da verba orçamentária disponível.

[98] SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86 cit.

KIYOSHI HARADA encara o orçamento impositivo como uma reação do Legislativo, impulsionada pelo corriqueiro represamento dos recursos provenientes de emendas parlamentares.[99]

Malgrado tais alterações, não se pode deixar de ressalvar que o orçamento brasileiro, ao menos na prática, continua sendo concebido como instrumento autorizativo, porquanto a técnica da impositividade inaugurada pelas ECs n. 86/2015 e n. 100/2019 refere-se a cerca de 2,2% do orçamento das despesas discricionárias, sendo certo que permanece autorizativa, em atenção à praxe brasileira, a fatia não alcançada pela impositividade, desconsiderando-se, nessa equação, os gastos obrigatórios e as inúmeras vinculações de receita, que, por si sós, abocanham excessiva parcela do orçamento, minando, quase que por inteiro, a discricionariedade de que deveria dispor o Poder Executivo quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária.

Interessante observar que a efetiva execução dessas despesas, que, anteriormente à promulgação das emendas, dependia da disponibilidade de recursos, passou a ser obrigatória. A obrigatoriedade permaneceu, ainda que a EC n. 95/2016[100] ("Emenda do Teto de Gastos"), ulteriormente aprovada, tenha abrandado a indexação dessas emendas parlamentares, que passaram a ser corrigidas pelo IPCA.[101]

Tal como consignou JOSÉ MAURÍCIO CONTI, a promulgação da EC n. 100/2019 não embute a pretensão de transmutar o orçamento em uma peça rigorosamente impositiva, o que afigurar-se-ia impossível, tomadas em conta as peculiaridades próprias da lei orçamentária.

---

[99] HARADA, Kiyoshi. Orçamento e autonomia financeira do poder judiciário. *In:* CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. p. 120.

[100] Em cumprimento ao art. 6º da Emenda Constitucional n. 126/2022, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva encaminhou o Projeto de Lei Complementar n. 93/2023, objetivando instituir um regime sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar adequadas condições ao crescimento socioeconômico, culminando na aprovação da Lei Complementar n. 200/2023, que inaugurou o novo regime para as contas da União, regime este que substituiu o Teto de Gastos criado pela Emenda Constitucional n. 95/2016. As novas regras fiscais condicionam o aumento de gastos do governo ao incremento da arrecadação e guardam por objetivo manter as despesas abaixo das receitas a cada ano e, na eventualidade de sobrevirem sobras, estas deverão ser usadas apenas em investimentos, em respeito à trajetória de sustentabilidade da dívida pública. Nos termos da Lei Complementar n. 200/2023, a despesa primária será reajustada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) e pelo percentual de aumento da receita, descontada a inflação, de modo que, quando o patamar mínimo arrecadatório não for atingido, o governo deverá obrigatoriamente cortar gastos.

[101] HARTUNG, Paulo; MENDES Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: *FGV-IBRE*, p. 22-24, set. 2021. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf. Acesso em: dez. 2021, p. 23.

Dessa sorte, a referida mudança constitucional, não se revelará suficiente a garantir que os programas de trabalho agasalhados na LOA sejam executados.[102]

Como se não bastasse – não apenas mediante reiterados contingenciamentos, mas também por meio da DRU, à qual se assomam as suplementações de verbas via decreto e os "restos a pagar" –, o Executivo dribla a decisão do Congresso quanto à alocação das despesas discricionárias, dando mostras da parca normatividade que caracteriza a execução orçamentária brasileira, fenômeno, aliás, que julgamos consectário, em parte, do quase integral solapamento de sua margem de liberdade para elaborar a peça orçamentária.

Após esse breve *disclaimer* sobre a impositividade orçamentária, destrincharemos os conteúdos das emendas parlamentares, de acordo com os dois critérios anteriormente enunciados – órgão de origem e objeto –, não sem tomarmos em conta as funções imanentes a cada uma dessas classes de emendas.

Vejamos.

Primeiramente, analisaremos as emendas apartando-as em alusão ao órgão de origem.

As emendas individuais – previstas nos arts. 49 e 50 da Resolução n. 01/2006 – são de autoria de cada senador ou deputado, ao passo que as de bancada (arts. 46 e 47 da Resolução n. 01/2006), de autoria das bancadas estaduais ou regionais, são emendas coletivas, bem como o são as emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado (arts. 43 e 44 da Resolução n. 01/2006), e assim também as emendas propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas.

Já as emendas do relator, previstas nos arts. 144 e 145 da Resolução n. 01/2006, são apresentadas pelo deputado ou senador naquele determinado ano escolhido para confeccionar o parecer final sobre o orçamento, o denominado relatório-geral.

As emendas do relator destinam-se a corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal, bem como a recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; voltam-se, também, ao atendimento das especificações dos Pareceres Preliminares.[103] De se citar, outrossim, as emendas dos relatores

---

[102] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 204.

[103] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais cit.

setoriais, especificamente destacados para exarar parecer a respeito de assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.[104]

Merece ser trazido à baila, por derradeiro, um conteúdo novo, acrescido que fora, em 2019, às "Emendas do Relator-Geral"– conteúdo este alcunhado de "RP 9", em referência à sigla "Resultado Primário 9", indicador do resultado fiscal afeto ao nono tipo de despesa no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Tais emendas surgiram no bojo da LDO de 2020 (Lei n. 13.898/2019) e eram redigidas pelo deputado ou senador escolhido para produzir o parecer final sobre o orçamento em determinado ano. Nada obstante, como se viu, as emendas do relator têm caráter puramente técnico, permitindo ao relator-geral fazer ajustes finais e adequar o orçamento à legislação de regência. No entanto, não parecia ser isso o que vinha ocorrendo.

Esclarecedor trecho do "Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 38", de autoria da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, dá-nos conta da dimensão que representou a "novel submodalidade" de emenda. Confira-se:

> *A novidade, surgida em 2020, não é propriamente a existência das emendas de relator-geral, mas a sua magnitude e a possibilidade de acompanhar a execução orçamentária das dotações provenientes dessas emendas*. A prerrogativa do relator-geral para realizar alterações no PLOA é dada pela Resolução do Congresso Nacional n. 1 de 2006, que regulamenta a tramitação das leis orçamentárias. Na tramitação do PLOA, o relator-geral (e os demais relatores do PLOA) em tese tem atuação mais acessória. Pela Resolução, os relatores somente podem apresentar emendas para: (i) corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; (ii) recompor dotações canceladas; ou (iii) atender às especificações dos pareceres preliminares. *A norma vai além e veda emendas que incluam programação nova ou acresçam valores a programações existentes. Mas ela ressalva a hipótese da correção de erros e omissões e as especificações dos pareceres preliminares. Os R$ 30,1 bilhões de 2020 parecem ter se valido dessas ressalvas*[105] (destaques nossos).

Com efeito, conforme pontua MARCUS ABRAHAM, o texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 autorizava, nesse particular, a inclusão de novas despesas primárias discricionárias a serem indicadas exclusivamente pelo relator-geral do orçamento, prevendo, literalmente, a existência de "despesa discricionária decorrente de programações incluídas ou

---

[104] BRASIL. Senado Federal. Emendas ao orçamento. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento. Acesso em: ago. 2021.

[105] Os R$ 30,1 bilhões mencionados perfazem a quantia representada pela aprovação das "Emendas do Relator-Geral" (BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 38*, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020.pdf. Acesso em: dez. 2021, p. 27).

acrescidas por emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas (…)".[106]

Por meio daquela então "novel submodalidade" de emenda, o relator-geral poderia livremente indicar órgãos e entidades federais, aos quais, por seu turno, seriam direcionados bilhões de reais.

Ato contínuo, os parlamentares teriam a faculdade de apontar aos órgãos e entidades contemplados os locais para os quais tais recursos deveriam ser vertidos, sendo certo que a decisão final atinente ao atendimento ou não dos pedidos de alguns parlamentares em detrimento de outros concentrava-se nas mãos destes órgãos e entidades que integram o Poder Executivo.[107]

Justamente pela possibilidade que, em tese, se descortinava ao Executivo, no sentido de que viesse a favorecer, na distribuição das emendas do relator-geral, alguns parlamentares, tal submodalidade de emenda sofreu contundentes críticas quanto à sua legitimidade e transparência, mormente porque configurava um poder financeiro, a um só tempo livre e amplo, concentrado nas mãos de um único parlamentar.[108]

Considerada a peculiaridade supraexplicitada, a mídia cunhou a expressão "orçamento secreto", de molde a designar o arquétipo talhado por aquela então "novel submodalidade de emenda" inaugurada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020. Isso porque as informações constantes nas emendas do relator não eram individualizadas e publicizadas, muito embora os gastos com tais emendas estivessem discriminados no orçamento e remanescessem disponíveis em sítio eletrônico, constando, pois, no Diário Oficial da União.[109]

---

[106] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais cit.

[107] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais cit.

[108] Ibidem.

[109] Scaff, nesse caso, atenta à necessidade de se distinguir o que é *publicidade* do que é *transparência*, conceitos correlatos, porém distintos. Segundo o autor, pode-se dizer que *publicidade* se equipara a um autofalante, por meio do qual se divulga um fato. Imagine-se passando por uma rua de comércio, na qual um vendedor com um megafone convida as pessoas a entrarem em sua loja e comparem os produtos que estão à venda – aqui há *publicidade*. Isso não se confunde com *transparência,* que equivale à *vitrine* da loja, pela qual se pode ver o que nela existe. Nesse sentido, pode-se afirmar que a publicação no *Diário Oficial da União* e a existência de rubrica no orçamento revelam-se insuficientes, porquanto apenas traduzem *publicidade*, e não *transparência*, pois não deixam ver (1) no que será aplicado o dinheiro, (2) por ordem e (3) em benefício de quem (SCAFF, Fernando Facury. Uma rosa no meio do caminho: transparência e publicidade no orçamento. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/contas-vista-rosa-meio-caminho-transparencia-publicidade-orcamento. Acesso em: nov. 2021).

Por isso mesmo, à época, acusou-se o Governo Federal de permitir o repasse de dinheiro público sem a devida publicidade, dando azo não apenas a suspeitas de superfaturamento como à pecha de favorecimento aos parlamentares da base de apoio. Ante o fato de as "RPs 9" carecerem de previsão constitucional específica, o relator poderia remanejar a previsão de gastos do Governo Federal para outras áreas, distribuindo os valores ao seu talante.[110]

Diante desse cenário, imbuídos do fito de contestar o denominado "orçamento secreto", quatro partidos políticos lograram ajuizar Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF): o Cidadania (ADPF 850), o Partido Socialista Brasileiro (ADPF 851), o PSOL (ADPF 854) e o Partido Verde (ADPF 1.014). As agremiações alegaram ter sido criado, sob a nomenclatura de "emenda do relator", um novo tipo de emenda, cuja função era servir de moeda de troca no intuito de angariar apoio político para o Governo Federal, influenciando a apreciação de suas proposições legislativas no Congresso Nacional. Além disso, apontaram que o Poder Público, ao instituir um novo regime de emendas, estaria a agir informalmente e às margens da legalidade, pelo que tais emendas se prestariam, a rigor, ao atendimento dos mesmos fins colimados pelas emendas individuais e pelas emendas de bancada, não se submetendo, todavia, aos limites quantitativos e qualitativos estabelecidos pelo art. 166 da Constituição.[111]

A Procuradoria-Geral da República (PGR) exarou manifestação propugnando pelo julgamento de improcedência dos pedidos veiculados nas ações, ocasião na qual alegou que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) não se prestaria à impugnação de matéria interna do Congresso Nacional. No que tange à "RP 9", sustentou não haver inconstitucionalidade na própria existência das emendas do relator-geral, porquanto tais emendas foram autorizadas pelos próprios pares dos autores das ações – membros da CMO.

---

[110] A seção "Siga Brasil", do Senado Federal, mostra que, de 2015 a 2019, não existiam valores autorizados para a "RP 9". Em 2020, por outro lado, foram autorizados mais de R$ 20 bilhões e, em 2021, quase R$ 17 bilhões (MIGALHAS. *Bilhões secretos no orçamento para a base, é disso que se trata*. https://www.migalhas.com.br/quentes/350622/bilhoes-secretos-no-orcamento-para-a-base-e-disso-que-se-trata. Acesso em: ago. 2021).

[111] Tais partidos requereram a "suspensão imediata da execução das emendas do relator-geral ("RP 9") previstas no orçamento de 2021 e a publicização das informações referentes à autoria das indicações e à destinação, em 2020 e 2021, dos recursos das emendas do relator", bem como a declaração de inconstitucionalidade do desvirtuamento das emendas do relator, consubstanciado tal desvio na captura de vultosas quantias do orçamento federal, sem o atendimento, porém, das regras constitucionais inerentes às emendas, vilipendiando, com isso, o princípio da transparência (MIGALHAS. *Bilhões secretos no orçamento para a base, é disso que se trata* cit.).

Em arremate, o Procurador-Geral da República aduziu ser o Tribunal de Contas da União (TCU) o órgão constitucionalmente incumbido de fiscalizar a demanda.

Em caráter inicial, a Ministra Rosa Weber, do STF, relatora das ADPFs, concedeu liminar para sustar a execução do chamado "orçamento secreto", pelo qual eram executadas as emendas do relator. Na sequência, porém, a ministra revogou a suspensão da execução das emendas, objetivando afastar o risco de descontinuidade de serviços essenciais à população, e solicitou que o então presidente da Corte, Ministro Luiz Fux, avaliasse uma data para a inclusão do tema em pauta de julgamento do plenário. Na decisão, exarada em resposta à manifestação dos Presidentes do Senado, Senador Rodrigo Pacheco (PSD-MG), e da Câmara, Deputado Arthur Lira (PP-AL), a ministra afirmou que a execução dessas emendas deveria se ater a regras de transparência e publicidade, citando não só o ato conjunto das Mesas do Congresso – cujo teor pugna pela transparência das emendas já executadas em 2020 e 2021 – como a resolução que visa deixar mais claras as destinações desses recursos para os próximos exercícios financeiros.

No mérito, por maioria, o STF julgou procedentes[112] os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, declarando incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado "esquema do orçamento secreto",

---

[112] "No mérito, por maioria, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para: (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado "esquema do orçamento secreto", consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n. 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN n. 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei n. 14.144/2021) e de 2022 (Lei n. 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer "usuários externos" não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto n. 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 851 MC, Rel. Min. Rosa Weber, j. 19-12-2022, *DJE* 28-4-2023. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: jun. 2024).

consistentes no uso indevido das emendas do relator-geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União.

Pois bem, examinadas as emendas segundo a sua origem, cuidaremos, neste momento, de separá-las levando-se em consideração o seu respectivo objeto.

Laboradas pelas bancadas estaduais e pelas comissões permanentes, as emendas de remanejamento – dispostas no art. 38 c/c os arts. 45 e 48 da Resolução n. 01/2006 – prestam-se à inclusão de novas dotações ou de reforço às emendas já existentes, à custa do cancelamento total ou parcial de outras dotações, em verdadeiro juízo de ponderação entre as prioridades cotejadas, estabelecendo a Resolução n. 01/2006 que a permuta de recursos efetivada por cada emenda seja concernente a uma mesma subárea temática ou órgão ou a um mesmo grupo de natureza de despesa. E, caso tenha sido proposta por bancada estadual, exige-se, ainda, que os remanejamentos se deem no âmbito das dotações inicialmente atribuídas ao respectivo Estado-membro.[113]

Apresentadas por comissões, bancadas estaduais e parlamentares individualmente, as emendas de apropriação (art. 39 da Resolução n. 01/2006), tais como as emendas de remanejamento, visam à inclusão de novas dotações ou de reforço às emendas já existentes, diferenciando-se pela forma de custeio, já que tais emendas não são municiadas com a anulação de outras dotações, apropriando-se, como o próprio nome está a denotar, de verbas predeterminadas de uma reserva de recursos (art. 56 da Resolução n. 01/2006) ou oriundas de cancelamento – realizado em bloco e/ou sob orientação do relator-geral – de dotações definidas no parecer preliminar.

EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA alerta-nos que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), entretanto, achou por bem ignorar as diferenças que apartam as emendas de apropriação das emendas de remanejamento, esvaziando a restrição que deveria acometer as emendas de apropriação, ao atribuir aos parlamentares a prerrogativa de municiar tais emendas pela via da anulação de dotações, como se se tratassem de emendas de remanejamento, estimulando, por conseguinte, a utilização das emendas de apropriação para fins de remanejamentos de verbas, sem que se submetam às limitações temáticas que ditam o uso das emendas de remanejamento.[114]

---

[113] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 43.

[114] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 47.

No que tange às emendas de cancelamento (art. 40 da Resolução n. 01/2006), voltam-se estas à mera anulação total ou parcial de dotações, sem que haja transferência de recursos, podendo ser apresentadas por qualquer parlamentar, bancada ou comissão, sem que se subsumam a limitações regimentais.

Tais emendas podem ser ou não incorporadas ao texto final do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, conforme a apreciação dos parlamentares integrantes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Depois de aprovado na Comissão Mista de Orçamento (CMO), em sessão plenária conjunta do Congresso Nacional, o texto final do orçamento é remetido ao Poder Executivo, de modo a que seja sancionado pelo Presidente da República, transmutando-se na Lei Orçamentária Anual.

Sem embargo as considerações ora levadas a efeito, é difícil imaginar, especialmente se tomarmos em conta a praxe orçamentária, que o legislador, por ocasião da apresentação das emendas, reúna condições técnicas de apreciar com argúcia cada uma das múltiplas previsões de despesas, o que seria justificável, mesmo porque não lhe seria adequado exigir tamanho grau de detalhamento, já que aos parlamentares caberia exercer o controle sobre as decisões orçamentárias de vulto, isto é, aquelas decisões que porventura tenham o condão de interferir efetivamente na definição da pauta de prioridades estatais, sem prejuízo, nada obstante, da possibilidade de o Congresso Nacional introduzir modificações pontuais de seu interesse, modificando ou, até mesmo, cancelando os programas de interesse do Presidente da República, fato absolutamente normal, posto que consectário do natural jogo de forças existente entre ambos os poderes.[115]

Assim é que, nas palavras de EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, "a magnitude da lei orçamentária e sua estreita conexão com a atividade administrativa acaba conferindo primazia *de facto* ao Poder Executivo na definição das políticas públicas, reservando-se ao Congresso um papel eminentemente reativo".[116] Ainda segundo o autor, "na prática brasileira atual, tal primazia é exacerbada no momento da execução orçamentária".[117]

---

[115] Ibidem, p. 27.

[116] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 27. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de *apud* LEE Jr., Robert e JOHNSON, Ronald. *Public budgeting systems.* Gaithersburg: Aspen, 1998, p. 221.

[117] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 27. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de *apud* LEE Jr., Robert e JOHNSON, Ronald. *Public budgeting systems.* Gaithersburg: Aspen, 1998, p. 221.

Exatamente nesse ponto é que reside o objeto da nossa tese, cuja motivação dirigir-se-á a demonstrar que, muito embora o escopo da Lei Orçamentária, em nossa opinião, devesse apontar para a sua estreita conexão com a atividade administrativa, a desaguar na consequente e – ao menos neste momento – natural preponderância do Poder Executivo na definição das políticas públicas, não é isso o que efetivamente ocorre, em decorrência mesmo da acentuadíssima rigidez orçamentária a podar-lhe a discricionariedade.

De se registrar, em corroboração ao raciocínio ora encampado, lapidar trecho da célebre obra "Processo Constitucional de Formação das Leis", de JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem:

> A razão por que se atribui ao Chefe do Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a ele caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país; mais bem informados do que ninguém dessas necessidades e dada a complexidade cada vez maior dos problemas a resolver, estão os órgãos do Executivo tecnicamente mais bem aparelhados que os parlamentares, para preparar os projetos de leis; demais sendo o chefe também da administração geral do país e possuindo meios para aquilatar as necessidades públicas, só o Executivo poderá desenvolver uma prática legislativa capaz de dotar a nação de uma legislação adequada, servindo-se da iniciativa legislativa.[118]

Igualmente, não se está a pregar que a discricionariedade do Poder Executivo no que tange à elaboração do orçamento não esbarre em quaisquer limites, tampouco que o planejamento e a confecção das leis orçamentárias devam ser talhados ao arrepio dos valores e preceitos contidos na Constituição da República. Muito ao contrário!

Nesse particular, MARCUS ABRAHAM, alerta-nos que "um dos principais equívocos que decorrem da tese de que o orçamento público seria meramente autorizativo reside na suposta discricionariedade que teria o administrador público em elaborá-lo e executá-lo na medida que entendesse oportuno e conveniente", concepção esta que corresponderia a "uma falácia, mormente quando estamos diante de escolhas que envolvem despesas relacionadas aos direitos fundamentais e sociais" – os denominados "gastos fundamentais".[119]

De outra parte, não teríamos como negar – mesmo porque os fatos se impõem ferozmente – ser evidente, na prática brasileira atual, a (inadmissível) primazia do Executivo na execução orçamentária. À sombra dessa triste realidade, procurar-se-á demonstrar o liame

---

[118] SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 141.

[119] ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais:* orçamento público impositivo – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021. p. 256.

entre este fato inconteste e o amesquinhamento da discricionariedade de que deveria fazer uso o Chefe do Executivo ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária.

Não estamos a defender, obviamente, a discricionariedade absoluta do Executivo no momento da elaboração do orçamento, mas não podemos nos esquivar de identificar as prejudiciais reverberações oriundas do quase integral assoreamento dessa discricionariedade.

De fácil constatação que os recursos passíveis de utilização pelo Poder Legislativo são os atinentes aos gastos com investimentos. De feito, a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo é tida como verdadeiro limite à atuação do Poder Executivo na alocação discricionária dos recursos orçamentários.

No dizer de ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA,[120]

> [...] parlamentares interessados em assegurar a continuidade de suas carreiras políticas individuais atuariam como "despachantes" dos interesses de grupos de pressão e clientelas locais, de tal sorte que a participação do Legislativo no processo orçamentário resultaria inapelavelmente na pulverização de recursos públicos escassos para o atendimento de demandas pontuais.

Trata-se, sem sombra de dúvida, de óbice inarredável à implementação de políticas de caráter nacional, acirrado, observe-se, pelo fato de que, desde 1995 (Resolução n. 2 do Poder Legislativo), as regras internas que regulamentam a participação do Legislativo no processo orçamentário tornam indispensáveis as trocas de apoio para a aprovação de emendas. Assim, cada parlamentar pode propor, no máximo, 25 emendas à proposta orçamentária, restando evidente que os recursos disponíveis para as emendas individuais são distribuídos uniformemente, respondendo estas por uma parcela fixa, e, portanto, limitada, dos recursos alocados pelo Congresso Nacional. Já quanto às emendas coletivas – apresentadas pelas comissões da Câmara e do Senado, e pelas bancadas regionais ou estaduais –, muito embora sobre estas pesem restrições quantitativas, não se submetem a limites quanto aos valores, o que incentiva a aglutinação de interesses no processo orçamentário.[121]

Expediente de que, não raro, faz uso o Poder Legislativo, concerne à "ardilosa" apresentação de emendas de caráter genérico – que não contam com definição precisa de seu objeto, bem como dos locais das ações orçamentárias nelas contempladas. Tais emendas,

---

[120] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003. p. 56.

[121] Entrementes, as alterações na proposta orçamentária são coordenadas e decididas pelo relator-geral do orçamento, auxiliado pelos relatores setoriais.

popularmente alcunhadas de "rachadinhas", dão ensejo a que, por via oblíqua, uma ação orçamentária venha a se desdobrar em diversas outras, de valores infinitamente menores, a possibilitar o atendimento de interesses paroquiais de cada um dos parlamentares componentes da bancada. A situação é bastante clara: emendas coletivas – originalmente voltadas a subsidiar projetos grandiosos – convolam-se em emendas individuais travestidas, acentuando a falta de transparência que caracteriza a tramitação parlamentar do orçamento e dando azo a toda sorte de corrupções.

Além do mais, como já ressaltado, as emendas – tirante as alcançadas pela impositividade –, a despeito de terem sido brindadas com parecer positivo da lavra da Comissão Mista de Orçamento (CMO), não dispõem de qualquer garantia quanto à sua efetiva execução, podendo até ser extintas por decreto do próprio Poder Executivo. As emendas aprovadas, na melhor das hipóteses, fazem as vezes de moeda de barganha no mercado eleitoral, não empunhando finalidade prática alguma – à exceção das de execução obrigatória –, caso contrárias aos desejos do Poder Executivo, ou caso os seus autores não se dirijam ao Palácio do Planalto para negociá-las novamente.

E a já diminuta margem de manobra existente não constitui óbice à atitude do Congresso no sentido de ampliar sua influência no jogo orçamentário de forças. Imbuído desse propósito, o Poder Legislativo tem ao seu lado a lei, que, de maneira providencial, lhe faculta reavaliar as receitas projetadas, identificando eventuais fontes de recursos não tomadas em consideração pelo Poder Executivo quando da elaboração da proposta orçamentária. A partir de expedientes dessa monta, objetiva-se seja contemplado o maior número possível de emendas parlamentares, individuais ou de bancada, sem que se assuma, no entanto, o ônus de votar medidas impopulares, atinentes, principalmente, ao aumento de receitas ou ao corte de gastos.

A toda evidência, a essa atitude do Congresso contrapõe-se o Poder Executivo, o qual, no rito orçamentário, detém o poder de dar a palavra final sobre os números lançados na LOA. Nessa intermitente "briga de foices", o Legislativo não exibe tanto poder quanto o Executivo, mesmo porque o Congresso tão somente se limita a autorizar a realização dos gastos consubstanciados no PLOA, não possuindo, porém, instrumental institucional apto a condicionar o Executivo a efetivamente concretizá-los. Por sua vez, o Poder Executivo não está autorizado a fazer mais do que o Congresso lhe permite – não podendo gastar sem que disponha de autorização para tanto –, mas, em contrapartida, lhe é reservado fazer menos. Em resumo, aprova-se o nada, já que tudo, ou quase tudo, pode ser objeto de modificações.

Tudo isso, desconsiderando-se que a sistemática administrativa indica que as deliberadas subestimações de receitas e superestimações de despesas tornam o orçamento, em razão do eterno jogo do remanejamento, ainda mais maleável aos interesses circunstanciais do governo.

Em alusão a essa peculiar praxe orçamentária, assaz esclarecedoras são as considerações trazidas a lume por FERNANDO DE BARROS FILGUEIRAS, doutor em Ciência Política pelo antigo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).[122] Constate-se:

> [...] O Orçamento ditava a gandaia generalizada. Cada edil parlamentar lutava por seu naco na distribuição das benesses. *Não podemos esquecer que o presidente controla o Orçamento. Cada naco distribuído equivalia a votos no Congresso. É a cooptação que fazia parte do passado e continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo, no presente.* Trocava-se o voto em projetos de interesse do Executivo pelas emendas individuais, que alimentaram o descalabro que se tornou a administração pública. Trocou-se, àquela época, a moralidade pública pela ajuda às fundações particulares de deputados e senadores.
> E eis que o escândalo do Orçamento da União estourou. *Naquele instante, naquele passado nem tão pretérito assim, o Orçamento da União, no contexto da centralização de autoridade institucional no Executivo, tornou-se moeda de troca entre o presidente, os parlamentares, os governadores, os prefeitos, os burocratas e os empreiteiros*. E o escândalo de 1993 varreu a República nos mesmos moldes. [...] E qual foi o escândalo? Foi a maneira como parlamentares destinavam verbas a fundações suas, ou de parentes, ou de laranjas.[...]
> O Congresso aprovou, agora, no presente, as emendas individuais para o Orçamento de 2007, mediante as quais os edis parlamentares destinarão recursos públicos para ONGs e fundações de parentes e cupinchas. Tacada de mestre do presente de 1993, que insistiu em permanecer[123] (destaques nossos).

Nos sistemas parlamentaristas, a não-remessa da proposta orçamentária ao Parlamento em tempo hábil pode acarretar a derrubada do Gabinete e a consequente substituição do governo. Esmiuçando o raciocínio, pode-se afirmar que, de fato, em virtude mesmo das características que lhe são imanentes, o sistema parlamentarista de governo tem se mostrado o mais adequado a resguardar a hegemonia da sociedade cristalizada no Parlamento. Daí o Executivo portar-se como depositário dos anseios da sociedade no exercício do poder – poder, aqui, verdadeiramente consentido, eis que legitimado por vigorosa base de opinião, responsável pela sustentação dos ministérios em função das maiorias parlamentares, sem as quais não existe governo que se conserve de pé. O mecanismo se fundamenta sobre o que se denomina "responsabilidade ministerial", de modo que a moção de confiança alça-se a instrumento capaz

---

[122] O Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro sucedeu o IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro).

[123] FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Quando não se quer aprender com a história: a cooptação do passado continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo. *Valor Econômico,* São Paulo, 29 dez. 2006.

de recusar ou renovar o apoio parlamentar do qual depende a conservação do Gabinete e, por conseguinte, do Primeiro-Ministro.

Assim, o sistema parlamentarista, na qualidade de regime político monista, tem no Parlamento a sua única fonte de legitimidade democrática, e o Gabinete é órgão derivado do Poder Legislativo, porquanto depende do voto de confiança dos representantes do povo. Salta aos olhos que, no parlamentarismo, a autoridade do governo finca raízes na confiança do Parlamento, investido este, por sua vez, da legitimidade que dá cores à democracia.

No presidencialismo, ao revés, o Presidente da República não é dependente do voto de confiança do povo no Parlamento, avocando para si próprio uma legitimidade deveras superior à do Parlamento. Decerto, esta, entre as principais características do presidencialismo, é exatamente aquela que, incorporando os ecos de outra – relativa à outorga constitucional de poderes legislativos ao Presidente da República –, amplifica desmesuradamente o espaço decisional do Executivo. Os efeitos oriundos da conjunção de ambos os fatores podem ser nitidamente percebidos na seara orçamental, conforme adiante iremos especular.

Com efeito, no sistema presidencialista de coalizão, o Executivo executa o orçamento pautando-se, fundamentalmente, por dois objetivos: o cumprimento das metas fiscais e o atendimento de demandas da base aliada, liberando recursos de interesses de parlamentares e partidos,[124] ao passo que os parlamentares procuram atender os seus grupos de interesse e respectivas bases eleitorais mediante a inserção de emendas no orçamento. No entanto, o "presidencialismo de coalizão", ao tempo em que torna mais fluida a governabilidade, recorrendo a uma estrutura partidária pulverizada, estimula barganhas, com a consequente perda de eficiência das ações públicas.

Tomadas em conta estas circunstâncias, as alterações na peça orçamentária são de tal forma significativas, que o orçamento executado, se comparado à LOA originalmente aprovada pelo Poder Legislativo, nem de caricatura mereceria ser rotulado.

Como instrumento que aglutina as escolhas públicas, é intuitivo que as leis orçamentárias admitam modificações, desde que, no entanto, o interesse público norteador de sua confecção apresente oscilações. Tanto é assim, que, nas circunstâncias em que o interesse público – eminentemente cambiante – vier a sofrer modificações, a LOA reclamará alteração,

[124] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 42.

com vistas a que se readéque aos anseios da coletividade, imprimindo uma maior legitimidade à execução orçamentária, conforme preconiza o princípio do planejamento.

Nos termos do inciso II do art. 167 da Constituição de 1988, de modo a que se realize a despesa pública, é necessário que haja dotação orçamentária ou créditos adicionais aprovados previamente pelo Poder Legislativo, os quais não poderão ser excedidos. De igual forma, o inciso VI do art. 167 tão somente permite a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro mediante autorização legislativa. Os incisos II e VI do art. 167 da Carta de 1988 devem ser encarados, portanto, como emanações do princípio da legalidade orçamentária.

Com efeito, a peça orçamentária comporta duas formas de alteração, seja pela abertura de créditos adicionais, seja por intermédio da transposição, do remanejamento ou da transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro. De se convir que qualquer alteração perpetrada na LOA com o intuito de possibilitar a sua readequação ao interesse público, é providência que, em todos os aspectos, atende ao princípio democrático. A *contrario sensu*, é preciso que se tenha em mente que seria atentatório à noção de planejamento promover alterações no orçamento sem que o interesse público balizador de seus termos acuse necessidade, motivo por que modificações desse jaez sujeitar-se-ão a controle de constitucionalidade.

As modificações quantitativas levadas a efeito na LOA concretizam-se por intermédio da aprovação de créditos adicionais, do que se dessume que os créditos adicionais nada mais são do que leis orçamentárias derrogatórias da LOA originalmente aprovada, de cujo propósito extrai-se a execução, ano a ano, de ¼ do planejamento conjuntural embutido no PPA, sempre com lastro no interesse público, refletindo, pois, as escolhas sufragadas nas urnas pela população.

Os motivos ensejadores da abertura de créditos adicionais encontram eco em quatro circunstâncias, quais sejam: (i) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro; (ii) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais; (iii) omissões orçamentárias; (iv) fatos que independem da ação volitiva do gestor.[125]

---

[125] MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 89.

Na eventualidade de o crédito orçamentário[126] se mostrar insuficiente ou, até mesmo, inexistente, o Poder Legislativo, impulsionado pelo Chefe do Poder Executivo – detentor da iniciativa[127] –, pode autorizar a abertura de créditos adicionais (arts. 40 a 44 da Lei n. 4.320/1964), os quais, por seu turno, se subdividem em: (i) suplementares, voltados ao reforço de dotações orçamentárias (arts. 167, V, e 165, § 8º, da CRFB/1988); (ii) especiais, que visam atender às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica, em vista a satisfazer necessidades novas, isto é, necessidades surgidas no decorrer do exercício financeiro (art. 167, V, da CRFB/1988); e (iii) extraordinários, destinados à supressão de despesas urgentes e imprevisíveis (art. 167, § 3º, c/c art. 62 da CRFB/1988).

Noutra vertente, as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro concernem a modificações qualitativas levadas a cabo na LOA, que guardam como fundamento a mudança de rumos na programação orçamentária, em função do deslocamento de prioridades quanto à aplicação dos recursos arrecadados. Em verdade, evidenciam, nas palavras de JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO, "mudanças ou modificações de natureza administrativa, econômica, social, financeira e patrimonial, com reflexos na estrutura original do orçamento e não apenas de natureza financeira ou patrimonial".[128]

As transposições, os remanejamentos e as transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sempre se materializarão com lastro em reformas administrativas, repriorizações das ações governamentais ou repriorizações de gastos que porventura venham a ensejar reformulações orçamentárias nos três níveis de programação – institucional, programática e de gastos.[129]

---

[126] O crédito orçamentário é a dotação incluída no orçamento, visando atender às diversas despesas do Estado. As dotações preveem na LOA a existência de recursos financeiros, a envolver a mensuração das verbas passíveis de arrecadação, de modo a fazer face às despesas relacionadas à execução dos programas governamentais. Ainda sob esse prisma, tais previsões procuram ser estabelecidas tomando-se por base as unidades orçamentárias, responsáveis, cada qual, pela execução dos diversos programas agasalhados no orçamento.

[127] A iniciativa das leis que porventura venham a autorizar a abertura de créditos adicionais especiais e suplementares compete ao Poder Executivo, a quem incumbe executar as despesas arroladas no orçamento. Caso a Chefia do Executivo se certifique acerca da carência de recursos em determinada área ou julgue necessária a materialização de despesa para a qual não exista dotação orçamentária própria, poderá elaborar projeto de lei, através do qual requererá autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais que modificarão as leis orçamentárias originalmente aprovadas. Após a sua aprovação pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo efetivará a sua abertura mediante decreto.

[128] FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Revista do TCU*. Brasília, n. 106, p. 30, out./dez. 2005.

[129] MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal* cit., p. 89.

Daí, JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR. e HERALDO DA COSTA REIS constatarem que, entre a abertura de créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários, há uma significativa diferença. Na hipótese de abertura de créditos adicionais, o fator determinante a autorizar o seu manejo é a necessária existência de recursos; ao passo que, para as transposições, remanejamentos e transferências de recursos, a "pedra de toque" a referendar o seu uso é a reprogramação por repriorização das ações governamentais.[130]

No encalço da diferenciação ora evidenciada, os autores fazem uma importante ressalva. Confira-se:

> Por muito tempo, pensou-se que as alterações orçamentárias se refletissem exclusivamente nos créditos adicionais. Entretanto, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição da República de 1988, conforme dispositivo já mencionado (art. 167, VI), aceitou e ratificou esta situação com a introdução de novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, mediante *remanejamentos, transposições e transferências*.[131] (grifos originais)

Nesse passo, os remanejamentos ocorrem sempre no âmbito da organização, norteados, por exemplo, por uma eventual reforma administrativa que demande a extinção de um órgão e, em substituição, a institucionalização de outro. As transposições sempre se concretizarão na seara da programação de trabalho, em virtude de repriorizações que suscitem a realocação de recursos para o programa de trabalho almejado. E, por fim, as transferências têm lugar no seio das categorias econômicas de despesas, em função de repriorizações de gastos.[132]

---

[130] Ibidem, p. 95.

[131] Ibidem, p. 89.

[132] MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal* cit., p. 90.

2 A VINCULAÇÃO DE RECEITAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO E AS SUAS VICISSITUDES

2.1 A composição orçamentária e a vinculação de receitas no Direito brasileiro

O vertente subcapítulo guarda por escopo demonstrar o quão reduzida é a margem de negociação relacionada à alocação de receitas orçamentárias.

Após a promulgação da Constituição de 1988, não há como ignorar que o recrudescimento das receitas vinculadas – e, consequentemente, da rigidez orçamentária – decorreu de uma opção do legislador constituinte, cujo mote, claro e ostensivo, foi a deliberada opção por reduzir a influência do Poder Executivo no que concerne à alocação dos gastos, acabando por encastelar no Texto Constitucional uma "posição política de descentralização das decisões orçamentárias".[133] Por outo lado, igualmente não há como não reconhecer-se que o Poder Executivo continua conservando nítida supremacia sobre o processo político e orçamentário.

Este resultado aparentemente paradoxal – sobretudo porque desvela que o Legislativo, na prática, renunciou a participar mais ativamente da tomada de decisões em matéria orçamentária – "reflete o movimento de partilha de poder que deu base à transição institucional promovida pela Constituição de 1988"[134] e que se prestou a assegurar constitucionalmente a redução da discricionariedade do Executivo, ainda que à custa do estímulo à despesa e da obstrução ao ajuste fiscal.

Incrementando o paradoxo, a Constituição de 1988, no inciso IV de seu art. 167, ao enunciar o princípio da não afetação de impostos, impediu o legislador infraconstitucional de vincular a receita proveniente da arrecadação de impostos, não sem consagrar, originalmente, duas circunstâncias excepcionais em que parte da receita de impostos estaria, de antemão, vinculada a fins específicos (repartição de receitas e gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE).

Por sua vez, a LC n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, determina, no parágrafo único do seu art. 8º, que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade

---

[133] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil*. Universidade de Brasília, 2008. p. 163. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/6697. Acesso em: fev. 2021.

[134] Ibidem, p. 163.

específica sejam utilizados exclusivamente para o atendimento do objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Daí depreender-se que eventual exigência de gasto dentro do próprio exercício deva estar prevista em lei específica.

MARCUS ABRAHAM[135] observa que o parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000, ao embutir o comando de respeito à vinculação de recursos às respectivas finalidades, "não deixa de ser uma espécie de *princípio da não vinculação*, numa tentativa de reforçar a ideia de conclusão dos programas e ações estabelecidas a partir da vinculação de recursos públicos". Em conclusão, atesta que:

> O TCU já teve a oportunidade de declarar irregular a prática, por exemplo, de remanejar, sem justificativa, recursos vinculados ao financiamento de atenção à saúde de média e alta complexidade em outras ações e serviços de saúde não relacionados a estas finalidades, por violação do art. 8º, parágrafo único, da LRF, bem como a situação em que os recursos do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foram utilizados para custear outras despesas da administração municipal (TCU, Acórdão n. 295/2011 e Acórdão n. 7.079/2010).

A esse respeito, vale mencionar a consulta levada a efeito pelo, à época, Ministro-Substituto de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão acerca do entendimento da Corte de Contas quanto à desvinculação do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União. Na ocasião, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) contextualizou o problema a partir das diversas restrições atualmente impostas à gestão eficiente do orçamento público, restrições estas que acabariam por gerar um desequilíbrio na relação entre receitas e despesas, acrescentando, ainda, que, se de um lado, as despesas obrigatórias têm crescido anualmente sem que haja fontes de recursos suficientes a financiá-las, de outro, diversas receitas públicas legalmente vinculadas têm se acumulado na Conta Única do Tesouro Nacional (Cute).[136]

---

[135] ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 128.

[136] A Cute, mantida no Bacen, abarca todas as disponibilidades financeiras da União (inclusive as dos fundos), de suas autarquias e fundações. Constitui importante instrumento de controle das finanças públicas, uma vez que permite a racionalização da administração dos recursos financeiros, reduzindo a pressão sobre a caixa do Tesouro, além de agilizar os processos de transferência e descentralização financeira e os pagamentos a terceiros. O Decreto-lei n. 200/1967, em seu art. 92, determinou ao Ministério da Fazenda fosse implementada a unificação dos recursos movimentados pelo Tesouro Nacional, mediante sua Caixa, junto ao agente financeiro da União, de forma a garantir maior economia operacional e a racionalização dos procedimentos relativos à execução da programação financeira de desembolso. Nada obstante, destacam os autores, tal determinação legal tão somente veio a ser integralmente cumprida a partir da promulgação da Constituição de 1988, ocasião em que todas as disponibilidades do Tesouro Nacional foram transferidas para o Bacen, em Conta Única centralizada, passando o Banco do Brasil a exercer a função de agente financeiro do Tesouro (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 56-57).

Quanto à idiossincrasia representada pelo acúmulo de recursos na Cute, louvável a reprimenda dos técnicos do Ministério da Fazenda, lançada em "Sumário Executivo" intitulado "Panorama Fiscal Brasileiro". Miremos:

> [...] o princípio de unidade de tesouraria é perseguido na gestão eficiente dos recursos públicos da União, na medida em que todas as receitas da União, arrecadadas via DARF, GPS e GRU, são recolhidas à Conta Única do Tesouro Nacional, no Banco Central do Brasil, sendo tais recursos contabilizados no SIAFI, observando-se a vinculação constitucional/legal a eles aplicáveis.
> De igual forma, a União, por intermédio de seus órgãos do Orçamento Fiscal e de Seguridade Social, bem como das empresas estatais dependentes, realiza suas despesas autorizadas na lei orçamentária a partir de saques diretos à Conta Única do Tesouro Nacional, observadas as etapas de execução orçamentária e financeira legalmente estabelecidas.
> *No entanto, em que pese o total das disponibilidades da União estarem, segundo o Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União (RREO), em R$ 1.061,8 bilhões, o total de recursos não vinculados/ordinários, nos quais existem plena capacidade alocativa, se reduz para R$ 86,2 bilhões. O restante dos recursos na Conta Única do Tesouro Nacional de alguma forma encontra-se vinculado por legislação. Essa política, levada ao extremo, está cada vez mais inviabilizando a política fiscal, gerando ineficiências e penalizando a sociedade brasileira, seja por falta de recursos alocados em tempo e no lugar adequado, seja pelo risco observado na gestão fiscal*[137] (destaques nossos).

Desse arquétipo orçamentário, avulta uma consequência paradoxal: o excesso de receitas vinculadas convive com a escassez de fontes de recursos não vinculadas, fator a dificultar o financiamento do montante excessivo e crescente de despesas obrigatórias.[138]

---

[137] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 56-57.

[138] Em resumo, os questionamentos apresentados pelo consulente perpassavam a necessidade de se instar o Tribunal ao pronunciamento sobre a manutenção do seu entendimento acerca da compatibilidade dos instrumentos de desvinculação de receitas até hoje editados com a legislação vigente, ante a então alegada antinomia entre as normas de desvinculação até o momento editadas e as leis especiais que tratam de diversas fontes. Em resposta, a Corte de Contas concluiu que as leis e as medidas provisórias que dispuseram de forma geral sobre a desvinculação de recursos dos fundos especiais e daqueles legalmente vinculados à finalidade específica, de que tratam o art. 73 da Lei n. 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, careceram de eficácia, porquanto invadiram matéria constitucionalmente restrita às leis complementares, ao passo que o art. 13 da Lei n. 11.943/2009, além da exceção de seu parágrafo único, não incide sobre os recursos de que tratam o art. 73 da Lei n. 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, mas somente sobre o superávit financeiro das demais fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional; nesse sentido, o art. 73 da Lei n. 4.320/1964, expressamente, e o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, implicitamente, possibilitam que, mediante a inequívoca modificação das leis instituidoras dos fundos ou das leis que destinam recursos à finalidade específica, haja a alteração da vinculação originária dos recursos (BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU – Consulta – Desvinculação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União – Conhecimento. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*. Belo Horizonte, ano 18, n. 205, p. 102, jan. 2019).

Com efeito, a elevada rigidez orçamentária causada pela exacerbada vinculação de receitas deriva do esforço do Legislativo em estabelecer prioridades de gastos além do ciclo orçamentário anual, visando protegê-las da discricionariedade do Executivo.[139]

Conforme evidenciam RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO, a situação se agravou após o êxito do Plano Real, que fez aflorar novas distorções, até então mascaradas no período inflacionário, de modo que a constante necessidade de ajustes financeiros acabou por encetar a criação de mecanismos legais de proteção a determinadas áreas ou setores.[140]

FERNANDO REZENDE e ARMANDO CUNHA atentam para o fato de que o processo de vinculação de receitas é, ao mesmo tempo, causa e consequência de uma dinâmica muito bem delineada: os gastos obrigatórios vêm recrudescendo como proporção do orçamento total, ao passo que a vinculação de receitas a despesas predeterminadas igualmente restringe a liberdade de escolhas alocativas no âmbito do orçamento, sem contar o compromisso com uma meta de superávit primário, sem a qual renunciar-se-ia ao controle do endividamento público e, em consequência, catapultar-se-ia o processo inflacionário. Daí depreendermos que os efeitos dos programas de ajuste fiscal incidindo sobre esse já reduzido espaço de escolha alocativa são diretamente proporcionais à rigidez orçamentária, ditada não apenas pelo expressivo montante de gastos obrigatórios como também pela abismal quantidade de receitas vinculadas.

Nessa ciranda, a necessidade de conter os gastos impele os cortes sobre as despesas discricionárias, que, por sua vez, erigem-se como foco de vindita política entre Executivo e Legislativo, cada qual em defesa de sua margem de influência. Por esse motivo, na raiz do processo de vinculação de receitas, reside a intenção do Congresso e, até mesmo, do Executivo de proteger de cortes certos gastos essenciais, cortes estes que, nas últimas décadas, têm sido recorrentes.[141]

---

[139] A realidade acima explicitada é por muitos enxergada como uma espécie de vestígio do passado de hiperinflação enfrentada pelo País. BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 31.

[140] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism. Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. 29 a 31 jul-2020. p. 5. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2020.pdf. Acesso em: nov. 2021.

[141] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002. p. 59-60.

Não por outra razão, o acirramento do movimento dirigido às vinculações de receitas também está atrelado à discricionariedade conferida ao Executivo pela LRF quanto ao poder de limitação do empenho de despesas previstas no orçamento em determinados casos, dando azo à criação de artifícios para que certas categorias de gastos remanesçam imunes ao contingenciamento previsto no art. 9º da LC n. 101/2000.[142]

Nos últimos quarenta anos, principalmente depois da redemocratização, o gasto público tem apresentado uma trajetória de crescimento constante, de cujas consequências adveio o risco à sustentabilidade fiscal. O impacto desse constante aumento nas despesas foi agravado não só pela queda nas receitas – consectária de uma recessão profunda – como pelo incremento das despesas fiscais.[143]

Isso resultou em déficits fiscais anuais de mais de 8% do PIB, em 2015-2016, e num aumento da dívida pública de 51,5% do PIB, em 2012, para mais de 73%, no ano de 2017. O ajuste fiscal necessário à estabilização da dívida pública no médio prazo é de cerca de 5% do PIB no saldo fiscal primário.[144]

O não cumprimento dessa tendência culminaria na perda de confiança do investidor interno e externo, depreciação cambial e alta da inflação, catapultando o Brasil de volta à crise macroeconômica experimentada nos anos 80 e no início dos anos 90.

De parte isso, seria necessária a criação de um espaço fiscal adicional, de sorte a possibilitar o aumento do investimento em infraestrutura, sobretudo porque o gasto público brasileiro não se dirige ao crescimento econômico, o que pôde ser notado, nos últimos anos, pela quase total eliminação dos investimentos.

Com a redemocratização, ficou claro que existe uma massa de eleitores desassistidos de baixa renda, e que legitimamente demanda assistência social, motivo por que foi concebido um pacote bastante expressivo de transferência de renda. Além disso, os grupos organizados de interesse, muito bem estruturados, têm uma forte capacidade de penetrar no processo decisório. Daí decorrem dois padrões de gastos muito bem delineados: os gastos para atender o eleitor mediano e o os gastos ditados por essas demandas organizadas que dispõem de um trânsito extremamente facilitado juntos aos Poderes Legislativo e Executivo. Durante muito tempo, o

---

[142] CAMPOS, Carla. Teoria da escolha pública e seus reflexos nas vinculações de receitas. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*, Belo Horizonte: ano 15, n. 90, p. 121-136, nov./dez. 2017.

[143] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 9.

[144] Ibidem, p. 9.

País conseguiu financiar essas demandas pela inflação, mas, logo depois, notadamente com o advento do Plano Real, passamos a recorrer ao aumento da carga tributária, até que chegamos ao limite, momento em que passamos a recorrer à emissão da dívida pública. Ao longo desse processo, a despesa vinha batendo recordes, até depararmos com um arquétipo de dívida extremamente robusto. E tudo isso sem que as pressões para o aumento do gasto tivessem arrefecido. Esse estado de coisas arremessou o País num intenso grau de vulnerabilidade.

Ainda que o Teto de Gastos,[145] inaugurado em dezembro de 2016, tenha logrado introduzir uma trajetória de ajuste gradual para os gastos do Governo Federal nos dez anos subsequentes, verdadeiras ilhas de ineficiência foram criadas em decorrência de a alocação do gasto público não se pautar por uma dinâmica que apontasse para a equação do custo-benefício.

Agregue-se a isso a circunstância de que não só as transferências constitucionais para os entes subnacionais como também o exagerado recurso à vinculação a fundos especiais e a despesas específicas reduziram sobremaneira a margem de manobra do Governo Federal.

A título de exemplificação, o Banco Mundial, em estudo aqui já mencionado, dá-nos conta de que a destinação constitucional de 25% das receitas de impostos estaduais e municipais para a Educação igualmente contribui para a ineficiência dos gastos.[146] Isso porque Municípios mais ricos, com extensas redes de ensino, tendem a ser muito menos eficientes do que os mais pobres. Afinal, é provável que, a fim de cumprir as regras constitucionais, muitos Municípios ricos sejam forçados a gastar recursos além do necessário para aumentar o aprendizado. Esse estado de coisas torna-se ainda mais preocupante se considerarmos a drástica transição demográfica pela qual o País está passando. Com o rápido declínio da taxa de fertilidade para abaixo de 1,8, o número de alunos vem caindo rapidamente em vários Municípios, principalmente em sede de ensino primário, sendo certo que o declínio do número de alunos não está necessariamente associado a uma queda na arrecadação de impostos, a implicar que, para cumprir a Constituição, muitos Municípios vejam-se obrigados a gastar mais por aluno, mesmo quando as receitas permanecem constantes. Além disso, esta despesa adicional é muitas vezes desnecessária, não se traduzindo em melhores resultados em termos de aprendizagem, do que decorre, por conseguinte, maior ineficiência.

---

[145] A Lei Complementar n. 200/2023 inaugurou o novo regime para as contas da União, o denominado Arcabouço Fiscal, regime este que substituiu o Teto de Gastos Públicos criado pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

[146] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 14.

Ademais, há que se considerar que o gasto com o ensino superior não apenas é ineficiente como muito regressivo. Uma reforma do Sistema Educacional poderia ensejar a economia de 0,5% do PIB no Orçamento Federal.[147]

Explica-se: o Governo Federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB nas universidades federais. Nada obstante, a análise de eficiência sugere que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçado. De outra parte, tal situação também se reflete no fato de que o nível de gasto por aluno nas universidades públicas supera, de duas a cinco vezes, o valor gasto nas universidades privadas. Portanto, limitar o financiamento alocado a cada universidade com base no número de alunos proporcionaria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB. Além de tudo, embora os alunos não paguem qualquer mensalidade para frequentar as universidades públicas, mais de 65% destes alunos provêm de famílias que se situam entre os 40% mais ricos da população. Consequentemente, gastos com universidades federais constituem verdadeiros subsídios para o estamento mais rico da sociedade brasileira.[148] Muito embora o Brasil, no âmbito do Programa Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), ofereça financiamento estudantil para atendimento em universidades privadas, não parece haver justificativa plausível para que o mesmo modelo não seja transplantado para as universidades públicas. A extensão do Fies para universidades federais poderia ser combinada com o fornecimento de bolsas de estudo gratuitas para os alunos 40% mais pobres da população, por intermédio da expansão do Programa Universidade para Todos (Prouni). Combinadas, tais reformas, além de gerar economia, tornariam o acesso à educação mais equânime.[149]

Exatamente ante as razões ora delineadas, o recurso exagerado às vinculações há de ser analisado à luz do contexto institucional vigente, não sem tomarmos em conta os fatores estruturais, fiscais e políticos locais.

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA relaciona o grau de vinculação aqui no Brasil não apenas a fatores estruturais, fiscais e políticos, mas também à influência da transição de regime político, do qual decorreu o estabelecimento de um novo marco institucional com a

---

[147] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 15.

[148] Em função dos altos retornos privados por ocasião da obtenção de um diploma universitário (em termos de salários futuros mais elevados), a maioria dos países desenvolvidos cobra dos alunos por frequentar universidades públicas, oferecendo empréstimos públicos que podem ser reembolsados no futuro (Ibidem, p. 15).

[149] Ibidem, p. 15.

promulgação da Constituição da República de 1988.[150] Conclui o economista que a abrupta elevação do grau de vinculação – impulsionada pela transição – pode ser explicada por alguns fatores, entre os quais destacam-se os adiante trazidos à colação:[151]

> i) Do ponto de vista estrutural, a opção do constituinte por uma descentralização fiscal, seguindo uma tradição do federalismo fiscal brasileiro, focou-se na transferência de recursos da União para os entes subnacionais e não na partilha das bases tributárias. O mecanismo de transferência pressupõe a vinculação de receitas federais a estas transferências, para garantir sua automaticidade e a não interferência da União no processo;
> ii) A opção pela criação de um Sistema de Seguridade Social abrangente com a inclusão de um orçamento da seguridade a ser financiado por contribuições sociais vinculadas foi outro fator estrutural que estabeleceu previamente um elevado grau de vinculação de receitas tributárias;
> iii) Do ponto de vista fiscal, o histórico de instabilidade econômica e crises fiscais e de fragilidade do processo orçamentário, associado às incertezas quanto ao financiamento futuro das novas prioridades orçamentárias, motivou não só o estabelecimento de uma série de vinculações de impostos como a criação de despesas de execução obrigatória, de caráter não discricionário, como forma de proteção dessas prioridades;
> iv) Do ponto de vista político, a ampla utilização das vinculações, um mecanismo fiscal rejeitado do ponto de vista técnico pelo próprio constituinte, mas considerado indispensável para reduzir o poder de influência do Executivo federal sobre as transferências aos entes subnacionais e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas "sociais" e à educação, foi um movimento político racional, que serviu como uma garantia constitucional de que seria reduzido o grau de discricionariedade do Poder Executivo, ainda que, com isto, o Poder Legislativo também tenha aberto mão de ter uma participação mais ativa sobre as decisões orçamentárias.

Discorrendo sobre a estrutura do mecanismo de vinculação de receitas no Brasil**,** RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO [152] averbam que, à luz do nosso ordenamento constitucional,

> "[...] o orçamento público nacional é dividido entre (i) destinações vinculadas, que é um processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas por norma, e (ii) destinação não vinculada (ou ordinária), que é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade."

Todavia, a rigidez orçamentária, intensificada pela excessiva vinculação de receitas, vem imprimindo pesadas restrições aos gastos públicos, evidenciando a impressão de que a

---

[150] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 206.

[151] Ibidem, p. 207.

[152] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 5.

alternância do poder político é inócua em termos de implementação das programações de governo chanceladas nas urnas.

Os esforços do Estado dirigidos à consecução de seus objetivos vêm sendo obstaculizados pelo cada vez mais pujante gasto público, aliada tal restrição à necessidade de geração de superávits primários voltados à manutenção da relação dívida pública/PIB, em observância aos limites internacionalmente aceitos.

Com efeito, as amarras orçamentárias a que se encontra sujeito o administrador gradativamente vão se erguendo como o principal obstáculo à materialização das políticas públicas. Mais: a qualidade da gestão orçamentária tem exercido forte pressão sobre o orçamento público, uma vez que as organizações governamentais integrantes do setor público parecem padecer de cegueira prospectiva. É fato notório que os governantes, não raro, como se aparatados de antolhos, conjugam esforços em direção a um arremedo de planejamento de curtíssimo prazo, relegando ao governante vindouro o ônus de arcar com as providências necessárias a amainar as intempéries consectárias da ausência de óbvias previsões.

Hodiernamente, no Brasil, na inexistência de um capítulo constitucional atinente à discriminação das despesas públicas, resta relegada ao orçamento a incumbência de controlar os gastos públicos, redirecionando os respectivos recursos ao implemento de políticas sociais, do que decorre, ao menos, o fortalecimento do princípio da redistribuição de rendas.[153]

ANDRÉ CASTRO CARVALHO adverte que o legislador brasileiro, comprometido com o objetivo de manter a saúde financeira dos entes, passou a vincular as receitas a determinados setores ou atividades tidos por imprescindíveis não só ao desenvolvimento da nação como à garantia dos direitos individuais. Ao que conclui que semelhantes providências não são exclusivas do ordenamento jurídico brasileiro, sendo identificadas noutros países sul-americanos, muito embora, em terras brasileiras, seja possível verificar que as vinculações, operacionalizadas por intermédio dos fundos, nasceram com um propósito específico.[154]

---

[153] Ricardo Lobo Torres, com precisão, faz a distinção entre o princípio da distribuição de rendas e o da redistribuição de rendas. Enquanto o princípio da redistribuição de rendas ostenta natureza orçamentária, entendendo-se com as vertentes da receita e da despesa, permitindo a transferência de renda dos mais ricos para os pobres, o princípio da distribuição de rendas refere-se somente à seara da receita e da imposição tributária, exigindo que a tributação se dê em consonância com a capacidade contributiva, visando evitar a concentração de rendas. Decerto, a concretização do princípio da capacidade contributiva, muito embora possa tornar o rico menos rico, dificilmente carreará dividendos para os pobres (TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 348).

[154] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 96.

De longa data, sabe-se que o nível de rigidez orçamentária é determinado pelo excesso de pressões sobre as contas públicas que deitam raízes nos seguintes fatores: a imensa quantidade de compromissos financeiros herdados do passado, direitos por lei assegurados a determinados grupos sociais, somadas essas amarras às regras criadoras de mecanismos de transferências de recursos fiscais.

Agravando o fenômeno da rigidez orçamentária, reproduzem-se as exceções ao princípio da não afetação da receita de impostos.

Os fatores a contribuir para a rijeza orçamentária não são mutuamente excludentes.

De feito, ANDRÉ CASTRO CARVALHO atenta ao fato de o signo da rigidez orçamentária açambarcar os gastos obrigatórios e as vinculações constitucionais de receitas, amalgamados que estão naquilo que HORACIO GUILLERMO CORTI denominou de "gastos juridicamente rígidos", fator a possibilitar a mensuração do "nível de maleabilidade na condução das políticas públicas de determinado governo, cuja mitigação dar-se-ia somente pela alteração da "obrigação substantiva" ou "desconstitucionalização", respectivamente".[155]

De evidente constatação que a proteção aos direitos garantidos por lei se materializa mediante vinculações dos mais variados matizes. Além disso, as normas atinentes às transferências de recursos federais a Estados e Municípios não estão livres de entrar em choque com a vinculação da receita a certas classes de gastos, culminando em sérias deturpações que afligem o comando da política orçamentária. Como se não bastasse, a periclitância financeira resultante desse estado de coisas acentua-se com o elevado nível de compromissos financeiros que clamam por mecanismos destinados a assegurar o seu fiel cumprimento.

Não é de se estranhar que as distorções a que está submetida a peça orçamentária conduzam o Governo Federal a empreender estratégias tendentes a mitigar as necessárias, mas também famigeradas, vinculações. Todo esforço envidado se dirige à conciliação das pressões sobre as despesas, cujos limites, por seu turno, vem sendo ditados tanto pela macroeconomia como pela política de tributação, daí derivando a "enésima" prorrogação do mecanismo de Desvinculação de Receitas da União, assunto que, mais à frente, abordaremos em pormenor.

Não se pode levar adiante qualquer análise atinente ao fenômeno da rigidez orçamentária sem trazermos a lume a questão do incrementalismo, prática pela qual o orçamento de um ano vê-se elaborado com lastro no orçamento do ano anterior, tirante alguns

---

[155] Ibidem, p. 118. CARVALHO, André Castro *apud* CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007. p. 47-49.

ajustes marginais tendentes a adequar a peça orçamentária às disponibilidades de recursos. Dado igualmente merecedor de cuidadosa atenção concerne ao fato de que a prática do incrementalismo resta indissoluvelmente associada às transformações políticas que se vem observando no Brasil ao longo dos trinta últimos anos, a começar pelo pluralismo político,[156] não sem perpassar a diversidade dos interesses empunhados pelos Estados e inúmeros Municípios.

Contudo, na esteira do que se convencionou chamar de administração gerencial[157] – símbolo de gestão inaugurado pela Reforma Administrativa veiculada pela EC n. 19/1998 –, procurou-se estimular a que os processos de elaboração, aprovação legal, execução e controle orçamentários abandonassem o clássico padrão burocrático centrado no incrementalismo, dando lugar a um modelo cujo mote se funda na efetividade da ação estatal em quaisquer das fases orçamentárias, em meio às quais a avaliação de desempenho se erige como relevante insumo a balizar a ação dos governantes em matéria de alocação dos recursos orçamentários.[158]

JOSÉ MAURÍCIO CONTI, em referência aos Planos Plurianuais municipais, também denuncia os planejamentos elaborados com base em modelos que se repetem ano a ano, sem uma efetiva preocupação dos Prefeitos de neles incorporarem as previsões para o que se vai fazer no transcorrer do mandato.[159]

Sob espectro distinto, corroborando as argumentações até aqui esboçadas, não custa asseverar que, a despeito de a participação da União no bolo tributário ter recrudescido desde a

---

[156] Se o Estado de Direito se ergue como condição de materialização da democracia, sem liberdade de expressão e de pensamento, e sem garantia do pluralismo político, não há democracia (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa:* um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 57).

[157] Acerca da evolução da Administração Pública, convém destacar as lições do eminente Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem a fase da democracia na qual passou a prevalecer o interesse da sociedade resta caracterizada como administração gerencial. Nesse ponto, o administrativista frisa que a transição juspolítica da administração burocrática para a administração gerencial – cujo traço marcante era o interesse do Estado – está se iniciando antes que houvesse sido implementada a primeira, uma vez que as atividades e o comportamento do Estado-administrador seguem vinculados a princípios típicos do patrimonialismo e do assistencialismo personalizantes e ineficientes (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 17).

[158] Ibidem, p. 124.

[159] CONTI, José Maurício. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Levando o direito financeiro a sério*: *a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 107.

promulgação da Carta Política de 1988[160] – evidenciando uma abrupta evolução da carga tributária –, 92% do Orçamento Federal já é de execução obrigatória,[161] do que deriva que a parcela de livre utilização tem se mantido no patamar de 8% a 10%. Em adendo, há que se considerar que a execução financeira das emendas é historicamente baixa. Em 2019, dos R$ 13,7 bilhões previstos, somadas as emendas individuais e as de bancada, apenas R$ 5,7 bilhões (42%) foram pagos, gerando, consequentemente, um estoque de "restos a pagar" de emendas na ordem de R$ 16,0 bilhões.[162]

À vista da conclusão a que ora emergimos, colocaremos luzes sobre as causas que mais contundentemente têm contribuído para a intensificação do engessamento ao qual está jungida a Administração Pública.

A princípio, não poderíamos prescindir de destacar o efeito drástico, no início da década de 1990, oriundo da desmesurada ampliação dos direitos sociais,[163] somada à impostergável necessidade de implementação da discriminação constitucional de rendas[164] a partir do aumento da previsão do repasse de impostos federais aos Estados e Municípios.

---

[160] A despeito não só da instituição, pela União, das novas contribuições sociais relativas ao art. 195 da Lei Maior, como também da posterior revisão de suas bases de incidência, provocando substancial aumento da carga tributária, a dívida pública explodiu, municiada que foi pela política de juros elevados, aliada à maior liberalidade no que respeita aos gastos públicos (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. *In:* SILVA, Fernando Antonio Rezende da (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 85).

[161] MENDES, Marcos José. *Despesa com saúde e o teto de gastos no governo federal*. Publicação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). São Paulo: Insper, jul. 2020, p. 33.

[162] BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente cit., p. 29.

[163] Conforme elucida Barroso, a doutrina pátria atribui à Constituição de 1988 as seguintes características, quais sejam, compromissória, analítica e dirigente. Compromissória, uma vez que alberga tendências políticas díspares, posto que, ao lado da livre-iniciativa, consagra regras de intervenção do Estado no domínio econômico, ademais de contemplar vasta gama de direitos sociais aos trabalhadores, não sem impor restrições ao capital estrangeiro. Analítica, ante a indisfarçável dificuldade em acomodar a superação de experiências autoritárias, aliada tal dificuldade às características do sistema judicial brasileiro. Dirigente, por haver optado por aglutinar em seu texto extensas linhas programáticas, de molde a sinalizar os caminhos a serem seguidos pelo legislador e pela Administração Pública. Por fim, não se pode deixar de mencionar que o Sistema de Seguridade Social, precipuamente no campo previdenciário, integra uma estrutura que se tornou economicamente inviável e incapaz de conter a sangria de recursos imposta pelas fraudes e pela corrupção (BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988: foi bom pra você também? *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 52, p. 42-44, 1999).

[164] Observe-se que, a despeito de ter sido reservada à União parcela maior de competência impositiva, detém esse ente político preponderante papel não só no que tange ao montante das arrecadações, como também no que diz respeito ao comando do Sistema Tributário, nada obstante a vã tentativa de outorga de maior autonomia aos Estados e Municípios (GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição de fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. *In:* CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004, p. 64).

Logo depois, entre 1995 e 2000, pôde ser observado um aumento da pressão orçamentária sobre os governantes, mormente porque a previsão de mecanismos assecuratórios dos compromissos firmados com os credores internos e externos passou a abocanhar parte considerável do Orçamento Federal, não se olvidando, em meio a esse cenário, das balizas condicionantes apostas pela LC n. 101/2000, cujos parâmetros impõem pesadas restrições de comprometimento relativamente às receitas orçamentárias.

O implacável aumento de gastos sociais ditado pela promulgação da Constituição de 1988, impulsionado pelo lugar de destaque ocupado pelas receitas vinculadas – implementadas à custa do sacrifício do princípio da não vinculação de impostos –, fez com que minguasse a parcela de recursos de livre disponibilidade do Governo Federal.

Assim, três consequências logo se impuseram: (i) a capacidade de o Poder Executivo, racional e discricionariamente, alocar as despesas mostrou-se extremamente limitada; (ii) a pressão sobre o déficit público sofreu inegável incremento; e, finalmente, (iii) o irrompimento da carga tributária, sobretudo pela via da criação de tributos cujo produto da arrecadação não constitui objeto de partilha com os Estados e os Municípios.[165]

De fato, sob o mote do custeio dos direitos sociais, o crescimento da receita das contribuições tornou o orçamento ainda mais rígido, a par de ter provocado a reversão da descentralização tributária almejada pela Carta de 1988, máxime no que diz respeito à participação dos entes subnacionais no bolo tributário.[166]

Malgrado os já elevados gastos sociais, correspondentes a 23,5% do PIB,[167] é primordial ter-se em mente que a rigidez característica da peça orçamentária adquire matizes ainda mais fortes ante a patente impossibilidade de se reduzir as transferências a Estados e Municípios.

Na seara federal, a rapidez com que a rigidez orçamentária se intensificou oferece a exata noção do tamanho do problema. Basta constatar que, em 1987, as despesas de cunho obrigatório absorviam 47% da receita não financeira ou 7,6% do PIB, passando, 15 anos depois, para 15,3%

---

[165] GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000. p. 143.

[166] Com o intento de demonstrar o grau em que fora revertida a desejada descentralização, não seria demais observar que, em 2005, a participação das transferências federais no financiamento dos gastos não financeiros dos Estados havia subido para 24% – um aumento de quatro pontos percentuais em dez anos. E, quanto aos Municípios, a dependência de transferências federais cresceu de 30% para cerca de 34%, em módicos seis anos. Isso quer dizer que as receitas dos Estados menos desenvolvidos ou dos Municípios de pequeno porte variam ao sabor do ciclo econômico nacional, perdendo o viço em momentos de forte desaceleração do PIB (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária cit., p. 93).

[167] PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006. p. 134.

do PIB, tendo subido, em 2004, para 15,7% do PIB, até atingir o incrível patamar atual de cerca de 90% das receitas não financeiras.[168]

No ano de 2003, 80% das receitas do Governo Federal sofreram vinculação, ao passo que as despesas obrigatórias abocanhavam ao redor de 89% do total dos gastos não financeiros. Já no orçamento de 2017, cerca de 72% das despesas foram objeto de vinculação.[169]

Nos dias de hoje, mais de 90% dos gastos primários do Governo Federal são vinculados, sendo certo que, desta monta, a maior parte concerne às transferências obrigatórias, gastos com pessoal e direitos sociais. Ademais, a pequena parcela discricionária agasalha importantes prioridades, tais como o investimento em infraestrutura e o programa de combate à pobreza – antes denominado "Bolsa Família"; depois, "Auxílio-Brasil"; agora, novamente "Bolsa Família".

Afora isso, não convém ignorar que o Brasil está passando por uma rápida transição demográfica, o que levará a substanciais pressões fiscais adicionais sobre o financiamento da Saúde. À medida que relevantes componentes de gastos rígidos – especialmente os referentes aos direitos dos idosos – estão fadados a crescer, o gasto obrigatório total, segundo as regras atuais, rapidamente desatenderá o limite de crescimento da despesa primária definido pelo novo Arcabouço Fiscal.[170] Portanto, de molde a possibilitar a implementação da nova regra fiscal – garantindo que o ajuste preserve o nível mínimo de despesas discricionárias[171] necessárias ao funcionamento regular da Administração –, alterações na dinâmica das despesas obrigatórias afigurar-se-ão impositivas.

Mapeados os atributos da rigidez orçamentária, faz-se prudente tecer comentários pormenorizados acerca de cada um desses ingredientes responsáveis por dificultar o trabalho dos governantes na tarefa de conjugar esforços em prol, um de lado, da conciliação de uma estratégia para o alcance do desenvolvimento econômico (programação de governo), e, de

---

168 Ibidem, p. 92-93.

169 AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 3-5.

170 A nova regra fiscal (Lei Complementar n. 200/2023) que substitui o Teto de Gastos limita o crescimento da despesa a 70% da variação da receita dos 12 meses anteriores, combinando um limite de despesa com a meta de resultado primário, que, por sua vez, obedecerá a uma banda de flutuação com margem de tolerância de 0,25% do PIB para cada exercício. Em tempos de crescimento da economia, a despesa não poderá crescer mais de 2,5% ao ano acima da inflação, ao passo que, em tempos de contração econômica, o gasto não poderá crescer menos que 0,6% ao ano acima da inflação.

171 O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da Administração Pública é de 75% do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei Complementar n. 200/2023.

outro, do cumprimento dos compromissos firmados nacional e internacionalmente – fundamentais à sobrevivência do País no contexto internacional globalizado –, como também dos insertos nos preceitos legais e na Constituição de 1988.

O Brasil, ao longo do século XX, atravessou fases em que era lugar-comum a criação de tributos voltados ao financiamento de despesas específicas, mais notadamente tributos cujas receitas se destinavam a integrar fundos ligados à incrementação da infraestrutura. À exceção de alguns anos durante os quais tal prática sofreu ligeiro arrefecimento, as vinculações tornaram a ocupar o centro do debate, transmutando-se em instrumentos indispensáveis, sem que tivessem sido, no entanto, eliminadas as antigas vinculações. Atualmente, a preocupação recai sobre os gastos com Educação e Saúde.[172]

Imperioso não desviarmos o foco daquilo que se convencionou tachar de "efeito prejudicial" decorrente das vinculações. Nesse cenário de incomensuráveis amarras orçamentárias, os gastos públicos não passaram incólumes, tendo em vista que a ineficiência se faz flagrantemente presente, influenciando-os perenemente. Isso porque, à medida que já disponham de garantias quanto à alocação de recursos, algumas ações governamentais veem-se eximidas de provar o motivo pelo qual mereceriam ser contempladas, livrando-as de perseguir resultados mais expressivos. Ademais, abre-se o flanco para que a geração atual imponha às seguintes a forma como deve ser estruturado o gasto público.[173]

A título de ilustração, citemos as despesas atinentes à Previdência Social – responsável por abocanhar grande parte dos gastos sociais –, absolutamente discrepantes da qualidade da população brasileira, há não muitos anos integrada preponderantemente por jovens. A situação se agrava quando a Constituição de 1988 estabelece que nenhum benefício previdenciário poderá ostentar valor inferior a um salário-mínimo.

Obviamente, toda vez que o salário-mínimo sofre aumento, os gastos previdenciários sobem no embalo, acabando por impor sacrifícios a outras despesas indispensáveis ao crescimento do País. Além do mais, não pode ser ignorada a inclusão dos pagamentos da aposentadoria rural e da renda mínima garantida a idosos e a pessoas portadoras de deficiências na rubrica dos gastos do INSS, a pressionar ainda mais os recursos da Seguridade Social.

---

[172] GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas* cit., p. 134.

[173] PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil cit., p. 164.

Também não seria demasiado rememorar que, com o aumento dos gastos previdenciários, torna-se impossível financiá-los exclusivamente com a receita das contribuições, a implicar o aumento da carga tributária, sobretudo diante da inescapável necessidade de se recorrer à receita de outros tributos. Dessa forma, a população, ao ser compelida a transferir recursos para os aposentados, vê-se penalizada, assim como se vê prejudicado o crescimento, uma vez que, quanto mais se gasta com a Previdência Social, menos recursos restam não apenas para os outros programas sociais, como também para os investimentos. Eis as consequências da dualidade fiscal a que se fará menção linhas à frente.

Como se sabe, na vigência da Constituição anterior, o Sistema Tributário Nacional colocava os Estados-membros e os Municípios em plano visivelmente inferior. Com a promulgação da Carta de 1988, a situação dos Estados e Municípios melhorou bastante, sobretudo no que se refere à distribuição do produto da arrecadação dos impostos federais.

Todavia, a partir da descentralização levada a cabo no capítulo tributário da Constituição, o aumento dos compromissos financeiros consectário do alargamento dos direitos sociais resultou em que o Governo Federal lançasse mão das novas contribuições do art. 195 da Lei Maior. Nesse compasso, o Orçamento da Seguridade Social passou a ser alimentado não só pelas antigas contribuições previdenciárias – incidentes sobre a folha de pagamentos – como pelas novas contribuições – incidentes sobre a receita bruta e o lucro das empresas.

A esses problemas, adicionava-se outro não menos importante, o da tredestinação de recursos da Seguridade Social (destinação para fim diverso do determinado). É que os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social vinham sendo desvinculados de sua finalidade para cobrir despesas do Orçamento Fiscal, tais como os juros da dívida pública.

Como se não bastassem as mazelas até aqui evidenciadas, a expansão do endividamento público emerge como fator a um só tempo responsável pelo engessamento do orçamento e pela não retomada do crescimento sustentável. Prescindindo de analisar as causas que contribuíram para o galopante avanço do endividamento público, não há como negar que, apesar de ter caído – depois de atingir o ápice em 2003 –, a relação dívida pública/PIB permanece em patamar muito superior ao observado em outros países cuja renda excede à brasileira.

Os dados falam por si sós: a Dívida Bruta do Governo Geral[174] (DBGG), em 2005, alcançava o elevadíssimo patamar de 55,26%[175] do PIB, ao passo que a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), 47%.[176]

Em 2021, as projeções do cenário-base do relatório da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) indicavam que, ao final de 2021, a DBGG e a DLSP representariam 80,6% e 58,3% do PIB, respectivamente, depois de registrarem, nessa ordem, 88,8% do PIB e 62,7% do PIB, em 2020.[177]

Como se sabe, desde 2014, o Brasil enfrenta grave crise nas contas públicas – com quatro déficits primários consecutivos. Isso quer significar que, mesmo sem considerarmos os gastos com os juros da dívida, a receita oriunda da tributação não tem sido suficiente para suprir as despesas públicas, a culminar em mais emissão de dívida, piorando a qualidade do endividamento.

Tornando o panorama ainda mais sombrio, não há qualquer pronunciamento do STF quanto à "omissão" do Congresso Nacional em fixar os limites da dívida pública federal. Essa, por assim dizer, inércia legislativa implica total ausência de parâmetro de controle para a dívida pública federal, ao contrário do que se dá com os Estados e Municípios, que têm os seus limites plasmados na Resolução SF n. 40/2001, cujos termos dispõem sobre os limites globais para o montante tanto da dívida pública consolidada como da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição da República.

---

[174] A dívida bruta calculada pelo Banco Central do Brasil (Bacen) se refere ao Governo Geral, o que exclui, por definição, as estatais e o próprio Bacen, tratando-se de um indicador que contabiliza apenas os passivos e aqueles sob responsabilidade dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. Por uma particularidade institucional do Brasil, os títulos públicos emitidos para fins de política monetária são originários do Tesouro e, portanto, integram o cálculo da Dívida Bruta do Governo Geral – o que não ocorre em países nos quais a emissão compete ao Bacen. Nos dias atuais, duas são as séries de Dívida Bruta do Governo Geral divulgadas pelo Bacen, seguindo duas metodologias distintas. A primeira e mais antiga segue exatamente os padrões internacionais, de modo a considerar na dívida bruta todos os títulos emitidos pelo Tesouro, inclusive aqueles que ficam parados na carteira do Bacen. A segunda e mais recente, inaugurada em 2008, considera no cálculo apenas os títulos do Tesouro que efetivamente lastreiam operações compromissadas (GOBETTI, Sérgio Wulff; SCHETTINI, Bernardo Patta. *Dívida líquida e dívida bruta:* uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1514), p. 10).

[175] Ibidem, p. 18.

[176] Ibidem, p. 31.

[177] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de projeções da dívida pública 2021*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, n. 2, p. 6, nov. 2021.

Delineadas essas considerações, torna-se fácil compreender o motivo pelo qual a dívida pública erige-se como óbice à implementação do ajuste macroeconômico no Brasil, mormente porque a consequência imediata daí advinda remete a outra causa determinante da imobilidade orçamentária: a necessidade de geração de significativos superávits primários para suprir os altos juros – circunstância que, ademais de impedir seja talhada uma política fiscal que estimule o ciclo econômico, desencoraja o investimento.

A dificuldade em implementar políticas voltadas à contenção dos gastos relegou à arrecadação tributária a tarefa de produzir superávits primários, ocasião em que se verificou o salto da carga tributária para 39% do PIB, já no ano de 2005, à custa, precipuamente, da revisão das bases de incidência e do aumento de alíquotas das contribuições sociais. Sob outro prisma, a majoração das contribuições sociais conduziu a uma ainda mais expressiva rigidez orçamentária, uma vez que o produto de sua arrecadação remanesce afetado às despesas com a Seguridade Social.

A conclusão a ser extraída dessa pérfida conjunção de fatores não pode ser outra: na esfera federal, o somatório das despesas obrigatórias – a abarcar os gastos sob proteção constitucional ou de legislação infraconstitucional, as transferências a Estados e Municípios, as despesas com pessoal e os compromissos com o pagamento da dívida pública – já abocanha 92%[178] do total das despesas não financeiras do Orçamento Federal, sem tomarmos em conta, consigne-se, os gastos ordinários inerentes à operação dos diversos órgãos públicos.

A exacerbada rijeza orçamentária não somente se ergue como barreira à capacidade de investimento do Estado brasileiro como também avulta como elemento catapultador da atmosfera de insegurança jurídica que se espraia por todo o processo orçamentário.

Forjado para temperar a rigidez orçamentária, o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU) emerge como uma reação orquestrada do Poder Executivo a esse estado de coisas produzido pelo Poder Legislativo ao longo dos anos, ao passo que o orçamento segue ecoando as intempéries que lastreiam o sistema político.

---

[178] De acordo com os ensinamentos de Fernando Rezende e Armando Cunha, as receitas primárias são integradas pela receita dos tributos e por outras receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), ao passo que as receitas financeiras compõem-se dos recursos oriundos de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, dos recursos obtidos pela emissão de títulos do Tesouro, do recebimento de empréstimos realizados e da remuneração das disponibilidades do Tesouro depositadas no Bacen, entre outras desprovidas de semelhante relevância (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 27-28).

É diminuto o espaço disponível na peça orçamentária para referendar opções que porventura possam espelhar, em atenção à conveniência e oportunidade da Administração, a redefinição de prioridades na alocação dos recursos arrecadados, mesmo porque as receitas, em sua quase totalidade, estão pré-alocadas.

O presente quadro assume ares de descalabro quando se percebe que o Poder Executivo, em função dessa quase integral predeterminação de recursos, dispõe de irrisória margem de discricionariedade no que se refere à confecção dos projetos de leis orçamentárias.

Ao lado das vinculações de receitas, há gastos derivados de direitos legalmente instituídos, não suscetíveis de limitações por parte do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. Entre essas despesas obrigatórias, merecem atenção, como já observado, o custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais a Estados e Municípios. Relativamente a essas três classes de despesas, não sobra qualquer margem de manobra ao Congresso ou ao Executivo.

A escassa margem de discussão quanto à alocação das receitas recai sobre as chamadas "outras despesas de custeio e capital" – *despesas de custeio depois de excluídas as despesas com pessoal* somadas aos *investimentos*. Sobre essa pequeníssima parcela do orçamento é que incide o poder de deliberação do Congresso e do Executivo, muito embora nessa ínfima fração ainda possam ser identificadas algumas restrições orçamentárias.

A primeira, como dito, é de caráter legal, representada pela obrigatoriedade de alocação de recursos mínimos em áreas como Saúde e Educação, à parte das exigências ditadas pela máquina administrativa. Já a segunda restrição, ostenta natureza macroeconômica, impulsionada pela imprescindibilidade da geração de superávit primário em patamar suficiente à manutenção da dívida pública sob controle.[179] De fato, a necessidade de geração de superávit primário ergue-se como uma severa e cruel limitação à peça orçamentária, minando os recursos que deveriam se voltar aos investimentos. Tal problemática, entretanto, será objeto de análise em subcapítulo posterior.

Decerto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao mesmo tempo em que inova – não só propiciando que o processo orçamentário crie condições para o contínuo acompanhamento dos

[179] No bojo dos acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), convém não menosprezar o comprometimento do Brasil com a geração de superávits primários nas contas do setor público consolidado, pelo que estão imbuídos desse esforço não só o Governo Central, mas os Estados, os Municípios e as empresas estatais federais, estaduais e municipais (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 27-28).

gastos públicos, bem como transmutando o orçamento em ferramenta estratégica de controle e ajustamento fiscal –, torna mais intenso o problema da escassa margem de manobra, porquanto alça ao *status* de imprescindibilidade a produção de um elevado superávit primário, reservando ao PPA a feição de instrumento desapegado da problemática do desenvolvimento econômico e social.

A intenção de tornar real e efetiva a peça orçamentária parece ter sido abandonada, em que pese a LRF exaltar, já em seu primeiro dispositivo, a noção de planejamento de gastos, ideia distante da concepção de planejamento desenvolvimentista.

Conforme bem alerta ÉLIDA GRAZIANE PINTO, o orçamento público brasileiro, por ser objeto de contínuo conflito distributivo, tem convivido com esvaziamentos fáticos de disposições literais das leis definidoras de sua validade e legitimidade jurídicas, o que, de certa forma, foi incrementado pelo formato preponderantemente autorizativo assumido pelas leis orçamentárias.[180]

Nesse já tenebroso ambiente, o problema da ineficácia orçamentária mutila a verve programática do orçamento, que se despe da função de concretização de políticas públicas, fator que vem sendo robustecido pela agressiva expansão de demandas judiciais vocalizadoras de direitos sociais, desvelando, por conseguinte, uma flagrante instabilidade de custeio.[181]

Defronte aos inúmeros fatores que conduzem ao engessamento orçamentário, não seria exagero afirmar que a concepção de planejamento naufragou em terras brasileiras.

Nada obstante a vedação constitucional no sentido de que o produto da arrecadação dos impostos esteja atrelado a fundo, órgão ou despesa, o princípio da não afetação comporta oito exceções, antepondo-se, registre-se, como o princípio constitucional orçamentário que comporta o maior número de exceções. Isso quer significar que o legislador constituinte ora vinculou a receita de impostos a uma despesa específica, ora permitiu fosse vinculada a receita de impostos a uma despesa específica.

Conforme pontuamos linhas atrás, conquanto a dinâmica do princípio estabeleça severos limites à verve vinculativa, as tentativas voltadas à criação de novas vinculações continuam a se multiplicar, [182] abrindo caminho à perpetuação dos mecanismos de

---

[180] PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

[181] Ibidem.

[182] As propostas de emenda constitucional de cujo objeto extraem-se novas vinculações serão mais adiante explicitadas, notadamente no subcapítulo 2.2.

desvinculação, que advieram sob a promessa de conferir uma mais ampla discricionariedade ao Executivo na alocação dos recursos públicos.

O engessamento resultante do número excessivo de vinculações, a par de comprometer a higidez orçamentária, resvala na discricionariedade de que dispõe o Chefe do Executivo para confeccionar os projetos de leis orçamentárias, a um só tempo baqueando o princípio da separação de poderes e embaraçando a escolha sufragada nas urnas pela população, além de tornar etérea a concepção de programação amalgamada nos §§ 1º, 2º e 5º do art. 165 e no *caput* do art. 174, ambos da Carta Política de 1988.

A primeira exceção ao princípio da não afetação é original, concernindo às transferências constitucionais ou repartições obrigatórias de receitas, técnica integrante da discriminação de rendas, que encontra guarida nos arts. 157 a 162 da Constituição de 1988. Já a segunda exceção original, refere-se ao atrelamento de parte do produto da arrecadação de impostos aos gastos com Educação, determinando o art. 212 da Constituição que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios anualmente apliquem recursos mínimos em MDE.

As demais exceções – introduzidas na Constituição pelas mãos do constituinte derivado – estão espraiadas pelo texto constitucional, muito embora algumas delas estejam reunidas, em remissão, no bojo do § 4º e do inciso IV, *in fine*, do art. 167 da Constituição.

Contudo, antes de incursionarmos pelos fatores que acabaram por imprimir tamanho imobilismo à peça orçamentária, necessário se faz explorar as diversas acepções do termo "vinculação de receitas".

Consignando importante registro teórico, ANDRÉ CASTRO CARVALHO, em pormenorizada digressão acerca da polissemia de que se reveste o termo "vinculação de receitas", explora a morfologia e o caráter das vinculações, abordando-as sob os prismas econômico, jurídico e político.

Nessa linha de pensamento, tomada em seu "aspecto estritamente econômico", a afetação, na seara financeira, determinaria o fim a que se destinaria a verba, sendo certo que tal obrigatoriedade reverberaria na satisfação da despesa objeto da vinculação. Quanto à sua "concepção jurídica" – âmbito no qual tão somente seriam apontadas as características que fazem da vinculação um mecanismo legal utilizado nos Sistemas Tributário e Orçamentário –, uma receita seria qualificada como vinculada à luz de seu caráter distintivo, tomado este pela formação de um elo normativo – de natureza extraorçamentária – entre a fonte e a destinação, isto é, entre a receita e a despesa. Por fim, no que tange ao seu "viés político", tomar-se-ia a afetação de receitas como um processo político pelo qual instrumentos simbólicos e

institucionais pré-comprometeriam as gerações políticas posteriores, a um só tempo condicionando a aplicação dos recursos públicos às decisões subsequentes e garantindo a autonomia financeira a certos entes.[183]

À parte essa questão, JOSÉ MAURÍCIO CONTI, com a acuidade que lhe é peculiar, observa que, muito embora estejamos diante de uma questão técnica, convém esclarecer a confusão que se costuma fazer entre o uso do termo "vinculação" – inclusive por parte do legislador – e a expressão "gastos mínimos obrigatórios".[184]

No primeiro caso, explica o autor, estão abarcadas pelo termo "vinculação" as hipóteses em que se estabelece uma ligação entre receitas e despesas específicas, um elo normativo entre uma fonte e um destino, como no caso dos tributos cujo produto da arrecadação remanesce vinculado a uma despesa específica, tal como ocorre com os empréstimos compulsórios e as contribuições dos arts. 149 e 149-A da Carta de 1988 quanto aos respectivos produtos da arrecadação, constitucionalmente afetados que estão a uma finalidade específica. Coisa distinta, no entender do autor, corresponderia ao caso, por exemplo, da Educação, ocasião em que a Carta de 1988, em seu art. 212, estabelece caber à União aplicar, anualmente, em MDE nunca menos de dezoito, e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos.[185]

Da mesma forma, ANDRÉ CASTRO CARVALHO realça que a Constituição de 1988, com o fito de garantir o desenvolvimento nacional, definiu diversos mínimos percentuais em algumas áreas, classificando tais percentuais como "despesas mínimas obrigatórias", uma vez que destinadas a prover as funções essenciais estatais, em contraposição aos "gastos facultativos", relegados à discricionariedade administrativa. Pontua, outrossim, que, a despeito de fazer uso das expressões "despesa" ou "gasto mínimo obrigatório", o texto constitucional faz uso impróprio do conceito nas suas respectivas emendas constitucionais, tal como se dá com a Saúde e a Educação.[186]

JOSÉ MAURÍCIO CONTI assinala, além disso, o uso impróprio do termo "vinculação" pelo constituinte originário, ao chamar de "vinculação", no inciso IV do art. 167, as "repartições de receitas tributárias" inerentes ao nosso sistema de federalismo fiscal, opinião da qual, *concessa*

---

[183] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 26-52.

[184] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 178.

[185] Ibidem.

[186] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 119.

venia, não compartilhamos, sobretudo porque, como visto, a sistemática da "repartição de receitas" antepõe-se como exceção ao princípio da não vinculação, ao atrelar aos entes políticos menores parcela do produto da arrecadação de impostos do ente maior.[187]

RICARDO LOBO TORRES, noutro giro, encara como genuínas vinculações as destinações da receita de certos tributos ao financiamento da Saúde e da Educação.[188]

Filiamo-nos ao posicionamento abraçado por RICARDO LOBO TORRES e, também, à posição encampada por FERNANDO FACURY SCAFF, para quem a "vinculação" nada mais seria do que um liame jurídico a unir determinado grupo de receitas para uso em certa finalidade, de que são exemplos a obrigação imposta à União, nos termos do art. 198, § 2º, I, da Carta de 1988, de aplicar 15% de sua receita corrente líquida em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), ou, ainda, a obrigação de Estados e Municípios de aplicar, à luz do art. 212 da Carta de 1988, 25%, no mínimo, de sua receita de impostos e transferências em MDE. Nesse sentido, há destinação específica dessas receitas por meio desse vínculo jurídico que as une a determinada ação estatal específica.[189]

Ainda segundo o autor, diferentemente do que ocorre com as "vinculações", as "despesas obrigatórias" não possuem fonte específica de receita para seu custeio, sendo custeadas pela fonte geral de recursos – ou seja, pela arrecadação geral –, não havendo qualquer liame jurídico unindo-as a uma específica receita, relevando destacar que os dois itens mais proeminentes dos gastos obrigatórios são o serviço da dívida pública e os gastos com pessoal.[190] Mais: nos "gastos obrigatórios", há efetiva obrigação de gastar, enquanto nas "vinculações" não há obrigação de gastar, havendo, no entanto, um vínculo para custeio de gastos específicos, mas sem a obrigação de gastar no mesmo exercício financeiro.[191]

---

[187] Convém frisar que, além dos impostos, há repartição do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis, de sorte que, dos 29% da Cide-combustíveis destinados aos Estados e ao Distrito Federal, 25% serão carreados aos Municípios, de modo que, nos termos do indigitado § 4º, estarão afetados aos Municípios 6,25% da arrecadação da Cide-combustíveis. Observe-se que o repasse da Cide-combustíveis aos Municípios será levado a efeito pelos Estados, e não pela União. A União só repassa a Cide-combustíveis aos Estados, consoante se pode depreender da letra do inciso III do art. 159 da CRFB/1988.

[188] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 341-343.

[189] SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios. Acesso em: nov. 2020.

[190] Ibidem.

[191] Ibidem.

A corroborar este critério distintivo, atente-se à letra do art. 25 da LC n. 141/2012, segundo o qual, caso um ente não atinja o percentual mínimo de despesas com ASPS, a diferença deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração.[192]

FERNANDO FACURY SCAFF, aclarando ainda mais os lindes terminológicos aqui explorados, aponta que "conceito próximo ao de afetação é o de referibilidade, aplicável às contribuições, espécie tributária cuja caraterística principal é estabelecer uma destinação para a sua arrecadação, sem que haja uma vinculação formal entre receita e despesa", não sendo necessário que se estabeleça qualquer vínculo normativo, mesmo porque a referibilidade das contribuições é uma espécie de afetação "sem liame normativo formal e específico", decorrente do seu próprio tipo tributário.[193]

Ademais, em alusão ao raciocínio esboçado por ANDRÉ CASTRO CARVALHO[194] – segundo o qual as destinações da receita de certos tributos ao financiamento da Saúde e da Educação deveriam ser tomadas como "despesas mínimas obrigatórias", porquanto destinadas a prover as funções essenciais estatais –, não podemos concordar com o autor.

Isso porque, na categoria de "gastos obrigatórios" – que, por natureza, revestem-se de caráter corrente –, devem ser enquadradas as despesas imprescindíveis ao funcionamento da máquina administrativa, entre as quais, é certo, também se encontram algumas das despesas imanentes ao funcionamento de órgãos que atendem às áreas da Saúde e da Educação.

No entanto, entre os "gastos correntes", tidos como "obrigatórios de caráter continuado", igualmente estão, *v.g.*, os gastos afetos ao pagamento do pessoal ativo e inativo de ambas as áreas, sendo certo que parte destas despesas – gastos com inativos – não pode ser tomada como gastos cujo cômputo integrará o percentual mínimo que a Constituição da República atrela à Saúde e à Educação.

---

[192] LC n. 141/2012: "Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis".

[193] SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte: RFDFE, ano 5, n. 8, p. 168, set./fev. 2016.

[194] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 119.

Sob espetro distinto, em nossa opinião, o raciocínio defendido pelo autor encarna uma impropriedade metodológica, ao esgarçar o conceito legal[195] de "despesas obrigatórias", encarando como correntes "todas as despesas a serem executadas com as vinculações constitucionais inerentes à Saúde e à Educação". Neste específico ponto, merece realce a circunstância de que nem todas as receitas vinculadas – apesar de constituírem o que se denomina piso de gastos com Saúde e Educação – serão vertidas para a supressão de despesas efetivamente correntes.

A encampar-se semelhante raciocínio, na eventualidade de o constituinte derivado majorar o mínimo, qualquer sorte de gasto transmutar-se-ia em "gasto corrente", ainda que venhamos a deparar com empoçamentos financeiros consectários da má execução orçamentária. Isso quer significar que, acaso sobrevenha disponibilidade financeira em função da desnecessidade do gasto, uma despesa prescindível convolar-se-ia, como num passe de mágica, em "despesa obrigatória", isto é, em "despesa de caráter corrente".

Robustecendo a discussão, RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO acentuam que:

> Analisando-se pela ótica da vinculação, os gastos públicos podem ser divididos entre os discricionários e os obrigatórios. No primeiro caso, existe possibilidade de decisão sobre o momento e o tipo de gasto que será realizado. Os gastos obrigatórios, em geral, têm suas regras de execução definidas em outras leis que não a orçamentária. Os gastos vinculados – '*earmarkings'* – correspondem a um tipo particular de gastos obrigatórios que são previamente aprovados por lei ou por mudança constitucional em etapa anterior ao ciclo orçamentário, transferindo (antecipando) o momento da

[195] À luz do art. 12 da Lei n. 4.320/1964, as despesas correntes correspondem aos gastos improdutivos, já que o Poder Público os despende sem que seu patrimônio aumente. Tais despesas voltam-se à manutenção e ao funcionamento da Administração Pública. As despesas correntes subdividem-se em: *despesas de custeio* (gastos com pessoal civil, militar, material de consumo, serviços de terceiros) e *transferências correntes* (subvenções sociais e econômicas, gastos com inativos, pensionistas, salário-família, juros da dívida pública, contribuições previdenciárias). Ao passo que as despesas obrigatórias de caráter continuado, previstas no *caput* do art. 17 da Lei n. 101/2000, são despesas intangíveis, vinculando a Administração ao seu cumprimento ao longo dos exercícios financeiros. Derivam de leis preexistentes, independentemente de autorização orçamentária. São despesas referentes ao andamento de serviços públicos ou à manutenção de órgãos constitucionais, em relação aos quais afigura-se impossível a limitação dos fundos correspondentes. À guisa de ilustração, podem-se citar as despesas para cobrir a folha de pagamento dos servidores públicos, as voltadas ao suprimento de recursos para as instituições filantrópicas, as atinentes aos juros da dívida pública, entre outras. Se ao Estado compete assegurar a satisfação das necessidades essenciais da coletividade, o gasto voltado à consecução dessa finalidade só pode ter caráter obrigatório, sendo da sua estrutura a continuidade. Resumindo: as despesas obrigatórias de caráter continuado reúnem três características: (i) caráter corrente, envolvendo a operação e a manutenção dos serviços; (ii) emana de atos ou de leis específicas, sem natureza orçamentária; (iii) efeito, no mínimo, de dois anos, exigindo estimativa trienal.

> barganha orçamentária para fora do orçamento geral anual (*general-fund budgeting*) (OECD, 2017; World Bank, 2017).[196]

FRANSELMO ARAÚJO COSTA e HELIO MARTINS TOLLINI[197] aludem, ainda, à classificação das receitas públicas segundo os critérios de vinculação legal, dividindo-as em: (i) receitas de destinação vinculada, abarcando as que, de acordo com a Constituição da República, o Código Tributário Nacional e/ou a LRF, devem ser, no ato de sua criação, obrigatoriamente destinadas a determinadas despesas orçamentárias; e (ii) receitas de livre destinação, englobando as que não estão sujeitas à obrigatoriedade de que a destinação orçamentária seja definida no ato de sua criação, levando-se em conta os preceitos da Constituição da República, do Código Tributário Nacional e da LRF, sendo facultado aos entes e aos poderes, todavia, estabelecerem vinculações para essas receitas orçamentárias.

LEANDRO PAULSEN ressalva, em nota por demais esclarecedora, que a afetação do percentual da arrecadação de imposto a determinada aplicação, nos termos das exceções constitucionalmente estabelecidas, não se confunde nem autoriza a instituição de imposto afetado ao seu respectivo custeio, mesmo porque tal tributo, de antemão, se descaracterizaria como tal, assumindo a veste de genuína contribuição especial cujo suporte constitucional haveria de encontrar guarida no art. 149 da Constituição da República, sob pena de inconstitucionalidade. Nessa ordem de ideias, explicita que não devem ser confundidas a destinação do produto da arrecadação, no caso das contribuições, com a existência, no Sistema Constitucional Tributário brasileiro, de receitas vinculadas de impostos, ao que realça que a previsão de exceções não contradiz o exposto, mormente porque, nas contribuições, a destinação de seu produto a determinadas atividades estatais é pressuposto de sua criação, nascendo juntamente com a exação e dela não se desassociando; de outra parte, na hipótese de vinculação excepcional da receita dos impostos a órgãos e atividades, estar-se-ia diante de uma regra de Direito Financeiro, que em nada interfere na criação do tributo.[198]

---

[196] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 2. AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini *apud* BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit.

[197] ARAÚJO COSTA, Franselmo; TOLLINI, Helio Martins. Vinculações das receitas orçamentárias: teoria e prática. *In:* SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 935-936.

[198] PAULSEN, Leandro. *Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência*. 18. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 474; PAULSEN, Leandro *apud* PINTO, Bruno Reis. A contribuição prevista na Lei Complementar n. 110/2001 e sua revogação automática com o exaurimento de sua finalidade. *RDDT*, n. 227, p. 21, ago. 2014.

Aparadas as arestas conceituais que margeiam o termo "vinculação de receitas", convém tornarmos ao enfoque da questão objeto deste subcapítulo: a excessiva rigidez orçamentária.

No início da década de 1990, a inflexibilidade quanto à alocação de recursos avulta como consequência direta não só da ampliação dos direitos sociais como da modificação na equação da discriminação de rendas, escoadouro por meio do qual restou amplificada a parcela de impostos federais repassada aos Estados e Municípios.

De igual forma, os compromissos financeiros firmados sob o mote da estabilidade intensificaram a rigidez orçamentária, mesmo porque tão somente o respeito aos parâmetros consubstanciados na Lei de Responsabilidade Fiscal, aliado ao compromisso com a meta de superávit primário, seria capaz de garantir o cumprimento dos contratos então firmados.

Em suma: aos direitos sociais – em grande parte municiados pelas vinculações –, ao vultoso volume de gastos obrigatórios e aos compromissos financeiros firmados pelo Governo Federal pode ser imputada a responsabilidade pela rigidez orçamentária.

Agravando o rol dos fatores que respondem pela inflexibilidade na distribuição dos recursos do orçamento, colocam-se os direitos previdenciários – incluídos aí os direitos dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada –, a universalização do ensino fundamental e das ações básicas de saúde, a gratuidade da universidade pública e os programas focados na assistência pública – entre estes o auxílio-desemprego.[199]

De modo a possibilitar uma melhor compreensão a respeito do mosaico orçamentário, convém identificarmos as fontes de recursos componentes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social.

O Orçamento Fiscal resta integrado, precipuamente, por recursos oriundos da arrecadação de impostos – a despeito de uma parcela cada vez maior encontrar-se excepcionalmente vinculada a despesas específicas –, bem como pelo produto da arrecadação das contribuições de intervenção no domínio econômico, sem contar com uma parte residual das contribuições sociais, somadas a diversas receitas de variadas origens, tais como as emissões de títulos do Tesouro Nacional e a remuneração das disponibilidades do Tesouro.[200]

---

[199] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público:* fundamentos da Reforma Orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005. p. 11-12.

[200] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público:* fundamentos da Reforma Orçamentária cit., p. 23.

O Orçamento da Seguridade Social, de outra parte, é composto, em sua quase totalidade, por receitas provindas das contribuições sociais.[201]

Nesse particular, FERNANDO REZENDE é enfático ao chamar a atenção para essa dualidade tributária representada pelo Sistema Tributário e pelo regime de financiamento da Seguridade Social, os quais, a despeito de terem sido criados para ser independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen.[202] Na ausência de vontade, ou de entendimento sobre a necessidade de separar cirurgicamente os irmãos siameses, os desequilíbrios e as distorções foram se acumulando, gerando múltiplos conflitos que vinham impedido o avanço de reformas tributárias indispensáveis a dotar o País de um regime de impostos compatível com os desafios que a economia global impõe à produção nacional.

Impossível ignorarmos o fato de que o crescimento da Seguridade Social ocasionou a atrofia da Federação, ao passo que o aumento das contribuições para a Seguridade implicou a queda da qualidade da tributação, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a Federação foram progressivamente abandonados.

Buscando amainar a problemática da escassez de recursos orçamentários, tornou-se prática cada vez mais recorrente a inscrição no orçamento das chamadas receitas condicionadas – aquelas cuja materialização está atrelada à aprovação de lei específica. A incidência com que essa categoria de receita é utilizada pelo governo não pode carrear a outro cenário senão o de severa insegurança jurídica, uma vez que tais receitas voltam-se à supressão de despesas obrigatórias.[203] Consoante determina a legislação, caso não aprovadas as respectivas leis, a previsão das receitas a elas condicionadas deve ser cancelada, demandando por parte do governo incomensurável esforço para cortar as já minguadas despesas de caráter discricionário.

Além das receitas condicionadas, uma outra categoria de receita imprime dose extra de insegurança jurídica ao processo orçamentário: o grupo de receitas incertas, dependentes ou do desdobramento de programas governamentais, ou da remodelagem de um marco legal de certo setor da economia.[204]

Cerca de 92% dos gastos incluídos nas categorias pessoal e outras despesas correntes restam comprometidos com o pagamento do funcionalismo público, com o custeio de

---

[201] Ibidem, p. 23.

[202] SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária cit., p. 84.

[203] Ibidem, p. 84.

[204] SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária cit., p. 33.

benefícios das Previdências dos setores público e privado, sem contar com as transferências para os Estados e os Municípios,[205] sendo que as receitas governamentais para o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina governamental, além do custeio dos benefícios previdenciários, respondem por nada menos do que 70% dos gastos alocados.

Da receita primária total, são deduzidos: (i) o superávit primário; (ii) as transferências para outros entes políticos; (iii) as despesas obrigatórias; e, por fim, (iv) as despesas discricionárias.

Não é de se estranhar que os recursos destinados a investimentos quase nunca ultrapassem 10% do total, de modo que tão somente 10% dos recursos podem constituir objeto de decisão política quanto à sua destinação. Na prática, entretanto, a margem de manobra é bem menor do que 10%, porquanto uma parcela desse montante já está comprometida com determinadas políticas públicas.[206]

À luz dos dados sobre os quais anteriormente se discorreu, podemos afirmar que o orçamento brasileiro há muito se despiu do viés de planejamento estratégico.

A crença de que a programação contida no orçamento passa a vincular as ações do Poder Público dissipa-se ante a flagrante impossibilidade de o Chefe do Executivo delinear com razoável dose de liberdade as metas que, no seu entender, seriam indispensáveis ao crescimento econômico.

Conforme alhures explicitado, a Lei de Responsabilidade Fiscal logrou tornar mais intenso o problema da escassa margem de manobra, porquanto alçou ao *status* de absoluta necessidade a produção de um elevado superávit primário, reservando ao PPA a feição de instrumento desapegado da problemática do desenvolvimento econômico e social.

Além disso, o veto ao seu art. 3º – cuja previsão hospedava o "Anexo de Políticas Fiscais" – demonstrou a pequena preocupação do então Presidente da República com a questão do desenvolvimento econômico, a ponto de podermos afirmar que o Brasil atualmente não possui normas gerais de planejamento.[207]

---

[205] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. *O orçamento público e a transição do poder* cit., p. 63-64.

[206] Ibidem, p. 63-64.

[207] O "Anexo de Políticas Fiscais" deveria demonstrar a compatibilidade das metas plurianuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e de desenvolvimento social (TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 286).

De outra parte, forçoso reconhecer que a Lei de Responsabilidade Fiscal inovou ao transmutar o orçamento em ferramenta estratégica de controle e ajustamento fiscal. Espera-se que a consolidação da estabilidade econômica a longo prazo seja erigida a condicionante da redução do engessamento orçamentário, propiciando a queda sustentada dos juros e a estabilidade do câmbio, fatores indispensáveis à pavimentação do terreno para a mitigação da meta de superávit primário.

Questão que merece ser trazida à baila, ainda neste subcapítulo, concerne aos parcos recursos passíveis de livre alocação. Na medida em que as reais prioridades de gastos não vêm sendo atendidas a contento, impõe-se a revisão da sistemática de sua destinação.

O espaço de manobra, já se demonstrou, é bastante reduzido – tanto para o lado do Executivo como para o do Legislativo –, e a dificuldade de ampliá-lo observa a mesma tendência.

A realidade evidencia um quadro, no mínimo, periclitante, em que o incrementalismo passa a ser a peça-chave na acomodação da pluralidade dos interesses dos parlamentares.[208]

E o alto grau de fragmentação desses interesses dita o nível de dificuldade em termos de remanejamento de recursos, fato a paradoxalmente reforçar o próprio incrementalismo e, por conseguinte, a rigidez orçamentária. O paradoxo não para por aí.

Por certo, a liberdade de participação política – vocalizadora do pluralismo partidário – volta-se ao fortalecimento da democracia, aqui encarada sob o prisma especificamente

[208] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 14.

material.[209] Os direitos humanos, sob essa perspectiva, dependem, para seu aperfeiçoamento, da representação política, o que, em última análise, garante a própria existência de um Estado Democrático de Direito, já que a democracia demanda a existência de partidos políticos no bojo dos quais se aglutinam correntes de pensamentos majoritárias e minoritárias da sociedade, reflexo do pluralismo político – erigido pelo constituinte originário a fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do disposto no art. 1º, V, da Carta de 1988.

Nessa ordem de pensamento, aquilo que fundamentalmente deveria alimentar a democracia, tem sido responsável por seu definhamento, porquanto, no tocante ao atendimento das prioridades na alocação de recursos, o pluralismo partidário inviabiliza a concretização do princípio democrático, fazendo com que a peça orçamentária ostente inacreditáveis déficits de legitimidade.

O problema a ser encarado condiz com a sistemática referente ao processo orçamentário brasileiro, sobejamente generoso na estipulação de vinculações de receitas e extremamente despótico quanto à possibilidade de o Chefe do Poder Executivo empreender, ao seu bel-prazer e alvedrio, modificações no orçamento, descolando-se, com isso, da decisão do Poder Legislativo em matéria orçamentária.

Da descrição *supra*, depreende-se que o orçamento se demitiu da função de guiar os agentes promotores do desenvolvimento econômico e social. Como efeito rebote, deixou de brandir o rótulo de orientador da iniciativa privada, restando patente que o empresariado não

---

[209] Como muito bem realça Diogo de Figueiredo, a moderna democracia, amplamente difundida, é a que se materializa pelo critério da maioria de representantes dos membros de uma sociedade, erigidos ao poder por meio do voto. É a chamada democracia formal, que resta ancorada em duas presunções: a de que o escolhido permanecerá com sua legitimação originária, nada importando que decisões irá tomar, e a de que todas as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduzirão aos resultados desejados pela sociedade. Na democracia formal, os processos de investidura e decisórios são suficientemente legitimatórios. A toda evidência, o modelo inglês, plasmado na concepção ora apresentada, é permeado de limitações intrínsecas, de modo que a superação da democracia formal impulsiona, gradativamente, a criação dos instrumentos necessários à eliminação das incongruências havidas entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Dessarte, a democracia material é aquela que se realiza não pela satisfação das formalidades procedimentais atinentes à escolha dos aspirantes a cargos políticos, mas pela eleição de novos instrumentos de participação legitimatória não só para a escolha das políticas, mas para a confirmação de que tais políticas vêm se revelando eficazes, cientes e efetivas. Então, a democracia material se alicerça na participação política, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado. Hodiernamente, a teoria da democracia está propensa a distinguir com meridiana clareza a democracia na qualidade de processo de seleção de agentes políticos, a democracia a título de processo decisório de políticas públicas e, por fim, a democracia como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas, e, para que esta terceira vertente da democracia material reste concretizada, não se faz necessário nada mais do que uma ampla admissão de adequadas modalidades de controle social no ordenamento jurídico, aliada à correlata preparação cívica para corretamente empregá-las, não sem descurar de uma livre e extensa rede de informação dos governados (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 119-125).

mais enxerga as metas nele traçadas como variáveis a serem consideradas em seus planos de investimentos no País. Esvai-se, pois, a faceta que o alçava a indicador apto a municiar os agentes privados dos subsídios necessários a guiá-los em direção ao empreendedorismo econômico.

Nos dias atuais, o orçamento – não há como negar – apresenta-se como instrumento permeado de incertezas, incapaz de albergar qualquer verve de planejamento desenvolvimentista, como também insuficiente a impulsionar a reordenação das políticas públicas.

A descontrolada escalada dos gastos obrigatórios do governo não vem se revelando apta a garantir o cumprimento da meta fiscal.

FERNANDO FACURY SCAFF sugere que o problema se situa exatamente no volume de gastos obrigatórios, mesmo porque as despesas com pessoal, se somadas ao serviço da dívida, ultrapassam ao largo as vinculações referentes às ASPS e à MDE.[210]

Ademais, relativamente aos gastos com pessoal, muito embora, na constância do Governo Fernando Henrique Cardoso, diversos mecanismos de controle tenham ganhado a cena – seja por intermédio da Emenda Constitucional n. 19/1998, seja por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal –, tais medidas de contenção não têm se prestado a satisfazer o desiderato para o qual foram criadas.

Desde 1999, o Governo Federal, de modo a assegurar o cumprimento da meta de superávit primário, passou a se valer de cortes nas despesas orçamentárias não obrigatórias.

Explicamos: só poderiam se sujeitar a cortes as despesas não abarcadas pela proteção legal ou constitucional. Como as de caráter obrigatório respondem por cerca de 92% do Orçamento Federal, para que seja atingida a meta de superávit primário sem que haja aumento da carga tributária, os cortes nas despesas discricionárias – cuja materialização se sujeita à disponibilidade de recursos – tornaram-se lugar-comum.

Agravando o quadro de arrocho orçamentário, no ano de 2016, a "Emenda do Limite de Gastos" foi promulgada (EC n. 95/2016), determinando que, a partir de 2018, os gastos federais tão somente poderiam aumentar de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com efeito, a grave crise fiscal pela qual o País vinha passando conduziu o Poder Executivo à confecção de um regime fiscal tendente a apor arestas no crescimento contínuo dos gastos primários. Nesse sentido, foi apresentada uma

[210] SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios cit.

proposta de emenda constitucional, alcunhada de PEC dos Gastos Públicos, a culminar na inserção dos arts. 106 a 114 no corpo transitório da Constituição da República de 1988 (ADCT).

Diante do rombo orçamentário que se impunha nos estertores do ano de 2015, cujo déficit perfez a vultosa quantia de 170 bilhões de reais, revelou-se forçosa a concepção de um plano que pudesse adequar o pungente crescimento dos gastos primários à cadência de entrada das receitas primárias.

De se consignar que as medidas veiculadas no bojo da referida emenda constitucional vieram a corroborar o espírito embutido na Lei de Responsabilidade Fiscal, de cujos termos extrai-se a possibilidade de limitação de empenhos na eventualidade de as receitas previstas no orçamento não se materializarem no ritmo esperado, medida esta concretizada pelo já conhecido decreto de contingenciamento, instrumento pelo qual o Chefe do Poder Executivo contingencia despesas não obrigatórias, de modo a que não haja discrepância entre as despesas efetuadas e as receitas originalmente previstas na peça orçamentária.

Nos moldes tais como se extraía da redação do art. 106 do ADCT, o regime fiscal introduzido pela EC n. 95/2016 se estenderia por 20 anos[211], ocasião na qual os gastos primários da União quedar-se-iam limitados ao volume de gastos – corrigido pela inflação – do ano anterior, tendo sido deixados de fora do teto os recursos vertidos aos entes subnacionais a título de repartição de receitas, os referentes a créditos extraordinários, os relacionados às complementações do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), gastos da Justiça Eleitoral afetos a eleições, bem como as verbas concernentes às despesas de capitalização de estatais não dependentes.

O órgão que desrespeitasse o teto se quedaria, de pronto, impedido de, no ano seguinte, conceder aumento salarial, contratar pessoal, criar novas despesas ou conceder incentivos fiscais, no caso do Executivo.

No entanto, ante a austeridade de que se revestia o regime inaugurado pela EC n. 95/2016, o art. 108 do ADCT abria um flanco destinado a contemporizar-lhe o rigor, ao prever a possibilidade – exclusivamente a cargo do Presidente da República – de alteração do método de correção dos limites, a partir do décimo exercício financeiro a contar de sua entrada em vigor.

---

[211] Como já se observou, a Lei Complementar n. 200/2023 inaugurou o novo regime para as contas da União, o denominado Arcabouço Fiscal, regime este que substituiu o Teto de Gastos Públicos criado pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

Conforme demonstrado, o então novel regime abarcava tão somente as despesas primárias, isto é, as despesas em relação às quais o Poder Público não poderia prescindir de realizar sem que a máquina administrativa sofresse solução de continuidade. Noutros termos, o Teto de Gastos visava preponderantemente reduzir os gastos correntes da União, de sorte a incrementar o superávit primário e, por conseguinte, conferir maior margem de manobra ao pagamento da volumosa dívida pública, montante este sobejamente incrementado nos últimos 20 anos.[212]

Vale averbar que a EC n. 95/2016 – já superada pela Lei Complementar n. 200/2023, inauguradora do novo regime fiscal da União – adviera sob o mote de conferir maior previsibilidade à condução das contas públicas, a um só tempo contribuindo para robustecer a confiança dos investidores e alavancar o nível de segurança político-jurídica do País.

Nada obstante isso, o Governo Federal, em algumas ocasiões, esteve prestes a descumprir o Teto de Gastos, razão por que veio a lume, antes que os seus limites fossem ultrapassados, a EC n. 109/2021, objetivando aprimorar e fortalecer o regime fiscal originalmente estabelecido.

Aos riscos e incertezas imanentes à execução orçamentária, a cujas reverberações podem ser atribuídas a perda de credibilidade no orçamento como fio condutor do crescimento econômico, cumpre adicionar os consequentes estragos produzidos na imagem do Poder Público, inteiramente desprestigiado perante o empresariado, que perdeu a confiança nas ações e políticas públicas.

Outrossim, o vacilante comportamento da arrecadação carreia sérias restrições à capacidade de investimento do Estado, bem como mina o seu fôlego para implementar políticas essenciais ao desenvolvimento econômico.

Nessa seara, a ausência de segurança jurídica é estarrecedora, porquanto impede que os cidadãos empreendam programações centradas em bases razoavelmente previsíveis. Ao empresariado afigura-se tormentosa – quando não impossível – a tarefa de reunir meios que lhe possibilitem aquilatar os efeitos futuros oriundos desta ou daquela opção.

Some-se a tais constatações o fato de que a economia brasileira, não de hoje – já se mencionou –, sofre com o elevado estado de vulnerabilidade externa, acompanhada da não

---

[212] O regime fiscal inaugurado pela EC n. 95/2016, nos precisos termos dos arts. 113 e 114 do ADCT, igualmente não descurou do impacto gerado pelas desarrazoadas renúncias de receita, não raro concedidas sem que sejam respeitados os requisitos constitucionais e legais, plasmados, respectivamente, nos arts. 150, § 6º, e 165, § 6º, da CRFB/1988, e 14 da LC n. 101/2000 (LRF).

menos preocupante debilidade fiscal, razão por que as projeções orçamentárias referentes à entrada de recursos não se revelam fidedignas, tornando corriqueira a revisão das metas originalmente previstas.

É exatamente nessa hipótese que o decreto de contingenciamento,[213] tido por excelência como o instrumento concretizador dos ajustes frequentemente levados a cabo na peça orçamentária, emerge como artifício nada desconsiderável. Diante do quadro de latente incerteza, impõe-se a readequação do orçamento à dinâmica da conjuntura econômica.

À impostergável necessidade de conter as despesas, soma-se os interesses do Executivo, que, ao decretar o contingenciamento, freia as despesas abaixo dos limites autorizados pelo Congresso Nacional, congelando as dotações orçamentárias. Nesse particular, o contingenciamento impede a execução das emendas aprovadas pelo Congresso.

O decreto de contingenciamento fora previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal para fazer as vezes de instrumento estratégico no contexto do planejamento econômico, haja vista que o orçamento-programa, na qualidade de engrenagem essencial na consecução dos objetivos governamentais, deve ter sua cadência de execução adequada ao fluxo de recursos financeiros disponibilizados, o que tão somente será alcançado caso a programação financeira de desembolso permita sejam liberados os recursos dirigidos aos programas.[214] Tratar-se-ia de programação financeira centrada na aplicação racional dos recursos públicos, privilegiando, em última análise, o ideal de economicidade.

Porém – conforme adiante se aclarará –, o decreto de contingenciamento, a despeito de ter sido concebido com o intuito de gerar auspiciosas vantagens para a Administração Pública em termos de eficiência, vem sofrendo visíveis distorções, mormente porque o Poder Executivo não tem hesitado em utilizá-lo como instrumento de pressão voltado a compelir o Congresso Nacional a aderir às propostas de sua conveniência.

Trinta dias após a publicação do orçamento, nos termos do que propugna o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo, consoante os parâmetros fixados na LDO, vê-se obrigado a definir a programação do empenho orçamentário e do desembolso financeiro das dotações de despesas autorizadas pela LOA, ocasião na qual não só examinará as últimas

---

[213] Releva observar que tal medida colhe inspiração na legislação norte-americana, em que se tem a figura concebida como *sequestration*, cuja função é a de promover genuíno ajuste entre as despesas efetuadas e as receitas efetivamente arrecadadas.

[214] NASCIMENTO, Carlos Valderdo. *In:* NASCIMENTO, Carlos Valderdo; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 67-68.

estimativas sobre a evolução das receitas como também aquilatará as despesas de caráter obrigatório – isso tudo de molde a mensurar o limite de gastos suscetíveis de execução, sem que se desrespeite a meta de superávit primário fixada para aquele exercício.

O ajuste dar-se-á por intermédio do contingenciamento de gastos não obrigatórios, pelo que a execução atinente a tais gastos se quedará suspensa, remanescendo condicionada à evolução da arrecadação tributária. Noutras palavras, a efetiva concretização da previsão de arrecadação é o termômetro destinado a impulsionar a liberação da verba contingenciada.

EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, no entanto, encara o indigitado art. 8º como uma justificativa para o contingenciamento, do que derivaria a ampla discricionariedade do Poder Executivo na liberação das dotações orçamentárias, porquanto a medida, normalmente implementada por decreto, tem se prestado a determinar o corte abrangente das previsões orçamentárias, "sem prejuízo de que contingenciamentos adicionais sejam realizados durante o ano, mediante a edição de novos decretos ou simplesmente pela não-liberação do dinheiro".[215]

Na opinião do autor, adotando-se o prisma de um observador externo, a execução orçamentária parece assumir caráter de aleatoriedade, mormente ante a carência de motivação formal a justificar as retenções, o que denota, por conseguinte, total falta de unidade e consolidação no que tange à implementação do gasto público.[216]

MARCUS ABRAHAM endossa a constatação supradestacada, observando que, na atual seara orçamental, não há mais espaço para escolhas discricionárias injustificadas na execução da Lei Orçamentária, cujo conteúdo passa a ser obrigatório e vinculante para o administrador público, não se afigurando possível a realização de contingenciamentos, remanejamentos ou cancelamentos de despesas orçamentárias de maneira imotivada.[217]

Contudo, por revelarem-se, ao menos em parte, "facultativos" os gastos, o Executivo reúne todas as condições de dosar não apenas o ritmo no qual os recursos serão liberados, como também quais dos parlamentares irá convenientemente atender, podendo conferir primazia às emendas de parlamentares amigos. Sob o espectro ora enfocado, o ato de liberar verbas constitui poderosa ferramenta de convencimento e cooptação.

---

[215] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 91.

[216] Ibidem, p. 92.

[217] ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais:* orçamento público impositivo – da elaboração à execução cit., p. 268.

Considere-se, ainda, que a possibilidade de o Executivo manipular o orçamento à custa de seguidos contingenciamentos e bloqueios resta incrementada pelo grau de incerteza que assola a economia, resvalando nas projeções consubstanciadas na peça orçamentária – naturalmente instáveis, porque sujeitas a intempéries.

De se observar que o novo Arcabouço Fiscal determina que o governo observe duas regras: limite de gastos e meta de resultado primário. No transcorrer do ano, à medida que oscilem as projeções para a atividade econômica ou para a meta de inflação e, bem assim, quando as necessidades dos ministérios quanto ao atendimento das despesas obrigatórias sofrem alterações, ao governo abre-se a possibilidade de fazer ajustes com vistas a garantir o cumprimento das duas regras.

Nesse passo, se o cenário apontar para o aumento das despesas obrigatórias, o governo lançará mão de um bloqueio – também materializado por decreto –, mecanismo previsto no novo marco fiscal voltado à manutenção da meta de gastos. Ao revés, se as estimativas denotarem uma perda de arrecadação, o instrumento adequado é o contingenciamento, instrumento de que se vale o governo para cumprir a meta fiscal. Em ambas as situações, serão congelados os recursos antes disponibilizados. [218]

É exatamente a proliferação dos contingenciamentos e bloqueios que deflagra a discussão acerca das vantagens do orçamento impositivo, porquanto "tornar obrigatória a execução do orçamento nada mais é do que proibir o Poder Executivo de contingenciar a liberação das verbas".[219]

Sem embargo, conforme já se pontuou, deve-se ter em mente que mais de 90% do orçamento equivale a despesas com pessoal, benefícios previdenciários e transferências – gastos, portanto, intangíveis, de cuja realização não pode o Poder Público prescindir. Dessume-se daí que o decreto de contingenciamento/bloqueio restará centrado na diminuta parcela atinente ao grupo das outras despesas de custeio e de capital.

---

[218] O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto n. 12.120/2024), publicado no dia 30 de julho, bloqueou R$ 11,2 bilhões em despesas nos ministérios e contingenciou R$ 3,8 bilhões. A distribuição por órgão teve como diretriz a preservação das regras de aplicação de recursos na Saúde e na Educação, a continuidade das políticas públicas de atendimento à população e o compromisso do Governo Federal com a meta de resultado fiscal estabelecida para o ano de 2024. O novo Arcabouço Fiscal estabelece que os gastos do governo podem crescer até 70% do crescimento da receita acima da inflação do ano anterior, sendo certo que o limite de 2,5% de aumento real é o máximo permitido pelo novo regime. Igualmente, estipula uma meta de resultado primário zero, com uma margem de tolerância de 0,25 ponto percentual do PIB.

[219] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 16.

Fácil perceber que a tarefa do Congresso Nacional – no controle da elaboração do orçamento por meio da discussão do projeto – deita-se sobre essa exígua margem de despesas passíveis de alocação, ensejando a inevitável e indesejável reestimativa da receita por parte dos parlamentares, mesmo porque, nos termos do § 3º do art. 166 da Carta Política, é vedado criar despesas sem a indicação da correlata fonte de custeio.

É de se esperar, pois, que os frequentes congelamentos de despesas discricionárias deem azo a conflitos com o Poder Legislativo, sobretudo se tomarmos em conta que as emendas parlamentares estão inseridas nessa categoria.

Nesse particular, pertinente a observação de FERNANDO SERTÃ MERESSI, para quem as despesas discricionárias saem por resíduo, já que as despesas, em sua maciça maioria, ora são determinadas pelas receitas, ora pela natureza própria da despesa (gastos obrigatórios).[220]

Ao contingenciamento e ao bloqueio de gastos como forma de promover alterações na programação orçamentária vem se juntar a corriqueira abertura de créditos adicionais, os quais, ao longo dos anos, têm se prestado a alterar a programação orçamentária. Entretanto, é comuníssimo que os créditos adicionais não estejam respaldados por estudo de fundo técnico que aponte qualquer justificativa a acusar a necessidade da mudança perseguida.

A LOA, como se sabe, estima as receitas e autoriza as despesas do governo tendo como norte a previsão de arrecadação, nada obstante esteja enredada por um esquema de planejamento público no que toca às ações a serem concretizadas o longo do ano.

Nessa toada, se durante o exercício financeiro surgir a necessidade de se realizar despesas acima do limite previsto na LOA, o Executivo haverá de submeter ao Congresso Nacional um projeto de lei solicitando a autorização para a abertura de créditos adicionais.

---

[220] MERESSI, Fernando Sertã. *Macrodinâmica do orçamento*. Brasília, 2006. p. 25. Disponível em: https://www.assecor.org.br/v2/documentos/Macrodinamica_do_Orcamento.pdf. Acesso em: ago. 2020.

No entanto, os créditos adicionais – originalmente criados para possibilitar a adequação do orçamento aprovado à dinâmica do interesse público – também padeceram de deturpações consectárias de seu mau uso.[221]

Explica-se.

JOSÉ MAURÍCIO CONTI, ao discorrer sobre a dinâmica do processo de execução orçamentária, consigna que o seu papel deveria se cingir a materializar, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado pelo Parlamento, de sorte a que sejam procedidos tão somente os "ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade".[222]

Nessa ordem de ideias, alguns instrumentos de flexibilidade afiguram-se providenciais e devem ser utilizados de molde a que se cumpra "o que foi estabelecido pela LOA em seu aspecto essencial, para o que se faz necessário realizar ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução",[223] compatibilizando, assim, "a necessidade de cumprir-se fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as

---

[221] Tanto é assim que – nada obstante terminantemente vedado pela Lei Maior – o Executivo, não raro, valia-se da prerrogativa de autorizar – pasmem –, por meio de medida provisória, a abertura de crédito adicional extraordinário para suprir despesas ordinárias. Vide: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.048 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-5-2008, *DJE* 22-8-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022: "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, I, *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, I, *d*, da Constituição. 'Guerra', 'comoção interna' e 'calamidade pública' são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências 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 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 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários".

Vide também: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.049 MC, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5-11-2008, *DJE* 8-5-2009. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

[222] CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 107.

[223] Ibidem, p. 107.

imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção".[224]

Os créditos adicionais, por meio dos quais são aprovadas alterações na Lei Orçamentária, prestam-se a esse desiderato, inclusive pelo contingenciamento, "com o qual o Poder Executivo, gestor das finanças públicas e comandante do processo de execução orçamentária, adequa e compatibiliza a entrada e saída de recursos, os remanejamentos e tantos outros".[225]

Entretanto, JOSÉ MAURÍCIO CONTI adverte que, embora instrumentos úteis e necessários ao processo de execução orçamentária, os créditos adicionais devem ser utilizados com parcimônia, porquanto o abuso, aliado à falta de critérios em seu manejo, podem transmudá-los em instrumentos passíveis de desviar a execução da Lei Orçamentária de seu curso, levando o orçamento executado a substancialmente diferir do orçamento aprovado, revertendo-o, pois, em lei desprovida de conteúdo material, "incapaz de produzir os efeitos que lhe são próprios, como o de dar segurança jurídica ao sistema de planejamento governamental e gestão pública".[226]

Contudo, os créditos adicionais não têm sido utilizados com o necessário prurido a lhes recobrir de legitimidade. Confira-se, a esse respeito, a ilação extraída por CONTI:[227]

> A frequência com a qual os Poderes Executivos de todas as esferas de governo abusam desses instrumentos, contingenciando dotações de modo a impedir que sejam executadas antes de findo o exercício, realocando recursos com base em margens de remanejamento pré-aprovadas e de forma excessiva, e utilizando-se de outras tantas manobras orçamentárias, estão a exigir uma postura mais rigorosa por parte do Poder Legislativo, voltadas a fazer com que a lei orçamentária venha a cumprir efetivamente seu papel constitucional, de condutora da atividade financeira do Estado.

Às práticas de contingenciar/bloquear gastos não obrigatórios e de, pela via da aprovação de créditos adicionais, modificar o orçamento sem espeque no interesse público,

---

[224] Ibidem, p. 107.

[225] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 203.

[226] Ibidem, p. 203.

[227] Ibidem, p. 203.

agrega-se a inscrição de despesas iminentes na rubrica "restos a pagar"[228], desvelando mais uma sutileza a que lançam mão os governantes para escapar dos severos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aliás, a postergação de despesas para o exercício seguinte por meio dos "restos a pagar" leva o superávit primário a superar a meta fiscal, sem que se altere a LOA. Isso porque, como as despesas são contabilizadas no regime de competência, o seu registro se dá no ano em que foram empenhadas. Assim é que, se ao final do exercício a meta de superávit prevista na LDO tiver sido ultrapassada, o Poder Executivo é obrigado a empenhar e liquidar despesas, revertendo, com isso, o contingenciamento. Nesse caso, de modo a que seja mantido o superávit acima da meta, basta que se empenhe e liquide a despesa, sem que se faça necessário pagá-la.

Fácil perceber que a inscrição em "restos a pagar" avulta como uma estratégia para que não se descumpra a lei, pelo que o tão só registro do superávit em regime de caixa possibilita a obtenção do resultado pretendido. Não por outro motivo, o crescimento de despesas inscritas em "restos a pagar", a partir de 1998, descortina a importância dessa prática como instrumento de controle fiscal no período posterior a 1999.[229]

Nada obstante, MUNIQUE BARROS CARVALHO, em seu estudo sobre a plurianualidade no Brasil, apresentado sob o título "Restos a Pagar e a Anualidade Orçamentária", ao alertar que a anualidade orçamentária é um princípio constitucional que vem sendo flexibilizado por normativos infraconstitucionais, aduz que "os 'restos a pagar', ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, instituem um modelo de plurianualidade", se considerarmos o período de tempo dentro do qual se desenrola a execução orçamentária.[230]

---

[228] No projeto da LRF encaminhado originalmente pelo Poder Executivo, a inscrição "restos a pagar", de que cuidava o art. 41, dependeria exclusivamente da existência de disponibilidade de caixa. Porém, com as modificações inseridas no art. 41 pelo Congresso Nacional, fora determinada a inscrição como "restos a pagar", independentemente da existência de disponibilidade de caixa, motivo por que o referido artigo recebera o veto do Poder Executivo, sob o argumento de que, tal como redigido, feria o equilíbrio fiscal, contribuindo para o crescimento da dívida pública. Dessarte, a LRF, conquanto tenha procurado disciplinar, em seu art. 42, a sistemática a ser seguida quando da inscrição de despesas em "restos a pagar", só logrou fazê-lo com relação aos anos eleitorais, quando o administrador público fica proibido de contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

[229] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 131.

[230] Nesse sentido, embora contemos com dispositivos legais estabelecendo procedimentos para as despesas inscritas em "restos a pagar" pendentes de pagamento, o saldo de dezembro da conta "restos a pagar" é comumente reaberto nos exercícios seguintes sob o codinome *"restos a pagar" de exercícios anteriores* (CARVALHO, Munique Barros. *Restos a pagar e a anualidade orçamentária* cit., p. 7. O referido estudo foi vencedor do "VI Prêmio SOF de Monografias", da Secretaria de Orçamento Federal).

Tomando-se por base o tempo médio de execução do orçamento discricionário do Governo Federal, tem-se, em regra, um período de execução de quatro a cinco anos. Além disso, releva registrar que mais de 90% das despesas, quando inscritas em "restos a pagar", não estão liquidadas, razão por que MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI os alcunham de "restos a fazer".[231]

À luz desse quadro circunstancial, conquanto no Brasil adotemos o princípio da anualidade orçamentária, o estudo "Plurianualidade Orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios" logrou demonstrar que um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano de sua autorização, corroborando, dessarte, a ideia no sentido de que a inscrição em "restos a pagar", ante o fato de as dotações tramitarem por mais de um exercício, empresta ao Orçamento Federal a característica de plurianualidade.[232]

Entretanto, convém acentuar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, de maneira a ilidir a incorporação de gastos atuais à rubrica "restos a pagar", inova ao prever a limitação de empenho, mecanismo que se antepõe como regra de ajuste das despesas em função da efetiva arrecadação das receitas. O mecanismo foi concebido para se concretizar apenas em duas situações: (i) caso, ao final de um bimestre, se constate que a realização da receita não se revelará suficiente a comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os poderes e o Ministério Público serão obrigados a promover, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e a correlata movimentação financeira, consoante preconiza o art. 9º, *caput*, da LC n. 101/2000, não estando sujeitas ao contingenciamento de gastos as despesas derivadas de obrigações constitucionais e legais do ente, entre estas as voltadas ao pagamento do serviço da dívida pública, valendo notar que competirá à LDO ressalvar as despesas que se quedarão imunes à referida limitação; (ii) caso determinado ente da Federação venha a extrapolar, ao final de um quadrimestre, o limite fixado na Resolução n. 43/2001 do Senado Federal para a dívida consolidada, este será obrigado a reconduzi-la, em três quadrimestres, ao patamar previsto, valendo-se, para tanto, da indigitada limitação de empenho, nos termos do § 1º do art. 31 da LC n. 101/2000.

Todavia, o expediente relativo à inscrição de despesas em "restos a pagar" não deixou de ser utilizado pelos Chefes de Executivo, até porque, conforme já expusemos, com a inclusão

---

[231] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 115.

[232] Ibidem, p. 115.

formal no orçamento da meta de superávit primário – necessária ao equilíbrio da equação dívida/PIB –, a economia de recursos tendentes a possibilitar o pagamento da dívida tem se mostrado infinitamente superior às metas originariamente fixadas, o que pode ser explicado pela necessidade de se promover ajustes em prol da acomodação de situações antagônicas.

Computado o vertiginoso incremento de inscrições de despesas na rubrica "restos a pagar", inevitável concluir que o engessamento do orçamento, catapultado pela necessidade de geração de superávit primário, tem culminado no agravamento do processo orçamentário brasileiro, a que se somam o frequente aumento da carga tributária e a excessiva recorrência aos contingenciamentos de despesas não obrigatórias.

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA alerta-nos para os danos à qualidade do gasto público decorrentes do uso indiscriminado dos contingenciamentos e dos "restos a pagar", não sem fazer uma correlação entre o uso destes instrumentos e o estímulo à criação de novas vinculações de receitas ou despesas obrigatórias, numa espiral que nos remete a um ciclo vicioso. Confira-se:

> De fato, a incerteza gerada pelo padrão errático de liberação de recursos associado ao processo de contingenciamento, e a constante dependência da discricionariedade e da conveniência do Poder Executivo, induz grupos organizados a buscarem proteções e garantias legais para a execução de despesas específicas de seus interesses. Isto pode se materializar tanto em mais vinculações de receita, como em dispositivos que tornem a execução da despesa obrigatória. De outra parte, isto provoca um crescente enrijecimento da despesa, provocando a necessidade de mais contingenciamentos sobre aquelas despesas remanescentes não protegidas, fechando o ciclo.[233]

Como sói ocorrer a cada ano, a imobilidade da Administração Pública consectária do excessivo engessamento orçamentário vem imprimindo pesadas restrições aos gastos públicos, robustecendo a impressão de que a alternância do poder político é inócua quando o assunto diz respeito à implementação das programações de governo chanceladas nas urnas.

Com efeito, os obstáculos orçamentários a que se encontra sujeito o administrador gradativamente vão se erguendo como o principal obstáculo à implementação das políticas públicas.

Malgrado, em meio a esse tenebroso cenário, é o fenômeno da rigidez orçamentária que vem assumindo a dianteira no quesito "preocupação dos governantes" *versus* "satisfação das demandas dos eleitores".

---

[233] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 161.

Não é de se estranhar, portanto, que as distorções a que está submetida a peça orçamentária conduzam o governo a empreender estratégias voltadas à mitigação das vinculações. E todo o esforço envidado se dirige à conciliação das pressões sobre as despesas com os limites ditados pela macroeconomia e pela política de tributação. Expressão desse esforço corporificou-se na "enésima" prorrogação do mecanismo de desvinculação de receitas (DRU).

Como é cediço, o mecanismo de vinculação é bastante utilizado pelos governos de modo a direcionar recursos para áreas prioritárias, tais como Saúde e Educação. No entanto, conforme adiante exploraremos com dose maior de acuidade, às vinculações são dirigidas um sem-número de críticas relacionadas a desperdícios e a execuções de gastos ineficientes, se não a curto prazo, eventualmente a médio e longo prazos.[234]

Sem embargo, entre as disfunções decorrentes das vinculações, a limitação da flexibilidade orçamentária ganha destaque, porquanto o número excessivo de receitas vinculadas pode neutralizar as medidas governamentais necessárias ao enfrentamento de déficits, já que tais receitas, em função do atrelamento, não são passíveis de sofrer reduções ou sequestros. Como se não bastasse, as vinculações também não se mostram suscetíveis às limitações de empenho.

MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI acentuam a faceta de desperdício das vinculações de receitas, atrelando-as à rigidez orçamentária. Afirmam que

> *Apesar do propósito nobre de resguardar ações, na maioria das vezes essenciais ao Estado, a vinculação de receitas impõe rigidez ao orçamento, congelando prioridades e causando desarticulação estratégica da ação pública ao longo do tempo*. Mesmo quando determinada ação pública pode ser realizada dentro do período de um ano, muitas vezes processos administrativos podem consumir a maior parte do período, devido a exigências relacionadas à elaboração de projetos, realização de licitações, confecção de contratos, obtenção de licenças ambientais e de operação e assim por diante. *A consequência de todos esses entraves se manifestaria ainda no acúmulo de gastos realizados às pressas ao final de cada ano fiscal*. Esse tipo de gasto é visto como *causador de ineficiência no setor público, uma vez que seriam executados apenas para evitar a "perda" daquela dotação já aprovada*, uma vez que não se tem garantias de que ela será mantida no orçamento do ano seguinte. *Sem contar que eventual "sobra" de dotação ao final de um período pode sinalizar "excesso" de recursos naquela unidade, abrindo a possibilidade de cortes*, o que naturalmente levará cada gestor de gastos a se empenhar ao máximo para evitar, pressionando a

[234] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 2.

> realização de uma despesa mal planejada ou até mesmo desnecessária[235] (destaques nossos).

O acúmulo de gastos ao final do exercício – também conhecido por "loucura de março" ou "gastos apressados" – resta caracterizado pela concentração, nesta específica época do ano, de dispêndios em grau desbordante do normal. Tal acumulação corresponde a uma genuína disfunção na gestão orçamentária, voltada a evitar a perda dos créditos orçamentários, aumentando o gasto de forma não planejada. Em todas as ocasiões em que semelhante modo de proceder é adotado para fins de aproveitamento do saldo orçamentário, deparamos com um comportamento antieconômico e contrário ao ideal de eficiência.[236]

Importante, nesse passo, termos em mente que o acúmulo de gastos ao final do exercício é determinado pelas amarras impostas pelo princípio da anualidade orçamentária, o qual preconiza que as dotações orçamentárias não gastas durante o exercício financeiro não podem ser economizadas, tampouco transportadas para o próximo orçamento. Fácil intuir que os desperdícios ditados pela acumulação não far-se-iam presentes acaso houvesse "mecanismos de compensação ou transporte dos saldos para o exercício seguinte",[237] cenário em que os gestores se eximiriam de executar gastos desnecessários.

Infelizmente, a problemática do acúmulo de gastos no final do exercício não tem sido debatida a partir da perspectiva da afetação de receitas, a denotar a completa falta de consciência acerca de uma de suas causas, desvelando evidente ignorância quanto ao nexo de causalidade entre o indigitado acúmulo e a excessiva vinculação de receitas.

Noutro giro, o desiderato de reduzir o poder de influência do Executivo (no que se refere às transferências obrigatórias e aos gastos com Saúde e Educação) não justifica o manejo excessivo dos mecanismos de vinculação – instrumentos de eficácia duvidosa em termos fiscais e de cujas vantagens não podemos extrair conclusão que nos impeça de reconhecer o avilte ao princípio da separação de poderes –, se considerarmos que o Poder Legislativo, de molde a materializar o arranjo configurador das vinculações, demitiu-se do posto de instância decisória da pauta de definição das políticas públicas, o que, a toda evidência, implica o definhamento da democracia representativa.

---

[235] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 32.

[236] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 1.

[237] Ibidem, p. 2.

Apesar de a vinculação de receitas – que não necessariamente implica aumento de despesas – antepor-se como um fator de vulto a acirrar o problema da rigidez orçamentária, impõe-se, como medida ainda mais relevante em direção à liberação do orçamento, o estancamento do crescimento das despesas obrigatórias, que, por natureza, não se sujeitam ao contingenciamento.[238]

Com efeito, o contingenciamento, ainda que possa ensejar ineficiência, contribui para o ajuste fiscal, sem contar que, paralelamente, a DRU tem permitido o manejo de parte do dinheiro contingenciado para pagar os juros da dívida pública.[239]

É que, após o choque cambial de 1999, a necessidade de geração de resultados primários demandou o aumento da carga tributária – tanto pela criação de novas contribuições quanto pelo aumento de alíquotas das já existentes –, a par de, a um só tempo, ter impulsionado a prorrogação do mecanismo de desvinculação e acirrado a já recorrente utilização, por parte do Executivo, de instrumentos discricionários de flexibilização orçamentária pelos quais possibilitou-se o controle do processo orçamentário pela via dos contingenciamentos de despesas ligadas a tributos vinculados, cenário no qual as receitas da Seguridade Social passaram – ao menos por determinado período – a ser fundamentais à geração de recursos livres no orçamento por meio da desvinculação. Em contrapartida, o uso excessivo desses instrumentos engendra um ciclo vicioso, que acaba por gerar a necessidade de se recorrer a mais vinculações, acentuando, paradoxalmente, o grau de rigidez.[240]

2.2 Uma visitação ao princípio da não vinculação de receitas e a sua importância na teoria do orçamento à luz das cláusulas pétreas

O princípio da não vinculação hospeda ordem que embute vedação dirigida ao legislador, no sentido de que se lhe impeça de atrelar a receita pública a certas despesas.

---

238 Segundo o autor, 92% de toda a despesa primária é obrigatória ou quase-obrigatória, o que reflete um alto grau de rigidez do orçamento, de que decorre a virtual impossibilidade de se fazer grandes ajustes orçamentários de curto-prazo (MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 34).

239 Ibidem, p. 34.

240 MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil* cit., p. 164-165.

Com efeito, já na Constituição Política do Império do Brasil de 1824, pode ser identificada, ainda que de forma branda, espécie de vinculação de receitas relacionada à amortização e ao pagamento do serviço da dívida pública.[241]

Vem a calhar, ao ensejo, a advertência de ANDRÉ CASTRO CARVALHO, ao chamar-nos a atenção à origem da vinculação de receitas no Brasil, que, em vez de despontar levando-se em conta o conceito estrito de elo entre a receita e a despesa, surge como forma de conceder maior garantia aos credores estatais, por meio da criação de fundos especiais, tal como se dera no Brasil Império, ocasião em que, com vistas a inspirar a confiança dos países credores estrangeiros, atrelou-se parte da receita ao pagamento da dívida pública.[242]

Sob acepção distinta, mas guardando consonância com o objetivo perseguido pelo constituinte de 1988, a Constituição de 1934, no § 4º do seu art. 50, preconizava ser vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados. Por seu turno, a Constituição de 1946, em seu art. 75, enunciava rol de vedação mais extenso, ao dispor serem vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.[243]

Em que pesem as limitações anteriormente absorvidas pelas Constituições, o princípio da não afetação tão somente veio a frequentar o texto básico da Constituição em 1967, constando, em redação originária, no § 3º do seu art. 63.[244]

Logo depois, em função da promulgação da Emenda Constitucional n. 1/1969, a vedação foi enxertada no § 2º do art. 62, nos termos do qual, "ressalvados os impostos mencionados nos itens VIII e IX do art. 21 e as disposições desta Constituição e de leis complementares, é vedada a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa. A lei poderá, todavia, estabelecer que a arrecadação parcial ou total de certos tributos constitua receita do orçamento de capital, proibida sua aplicação no custeio de despesas correntes".

---

[241] "Art. 171. Todas as contribuições directas, à excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras" (BRASIL. Presidência da República. Constituição Politica do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: dez. 2021).

[242] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 139. CARVALHO, André Castro *apud* ROCHA, Ariosto de Rezende. *Rendas gravadas*. Manaus: Faculdade de Direito do Amazonas, 1954. p. 60-61.

[243] CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1773.

[244] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 336.

O fundamento a inspirar a ideia de não vinculação reside, por certo, no resguardo da independência do Poder Executivo, o qual, não fosse a vedação, quedar-se-ia, segundo observa LEANDRO PAULSEN, amarrado a destinações previamente estabelecidas em lei e, em vista disso, inviabilizado de apresentar proposta orçamentária condizente com o programa de governo aprovado nas urnas.[245]

Com efeito, a realidade evidenciada pela amplificação dos direitos sociais associada à verve – nem sempre responsável – de distribuir riquezas, sem que sejam envidados os correlatos esforços em termos de produção de receitas, sequer é capaz de agradar àqueles em relação aos quais se dirigem tais pretensões.

Afinal, não há país no mundo desenvolvido que tenha sido galgado a semelhante categoria sem que programas assistencialistas não se façam acompanhar dos investimentos necessários à impulsão do crescimento econômico.

FABIO GIAMBIAGI, com a sua peculiar argúcia, é certeiro ao apontar que, mesmo aqueles que acabam se beneficiando da estrutura de gasto, sofrem com a evidenciação de algumas das nossas mazelas, como são o baixo crescimento e o recrudescimento da violência nas grandes cidades, ocasião na qual, defronte a disjuntiva de acatar uma mudança de regras em benefício de um bem geral – de que seria exemplo o crescimento do PIB a taxas mais elevadas –, os grupos beneficiados pela atual estrutura de gastos atuam no sentido de preservar a sua parcela de recursos em termos relativos, temerosos de que os ganhos da mudança, ao fim e ao cabo, não advenham, mesmo sabedores de que tal sorte de comportamento implicará uma perda relativa, razão por que os impasses tendem a se perpetuar.[246]

Fato é que o Brasil não se imbui da tarefa de criar riquezas, persistindo no desenvolvimento de um modelo altamente distributivista, calcado no intervencionismo estatal.[247]

Tal modo de proceder reflete na seara orçamentária, fundamentalmente pelo viés da vinculação de receitas, mecanismo alçado a salvador da pátria quando a intenção de distribuir é absorvida em termos macros pela Carta de 1988, como se a tão só previsão constitucional da

---

[245] PAULSEN, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência cit., p. 474-475.

[246] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 9.

[247] Ibidem, p. 5.

vinculação fosse suficiente a garantir os recursos necessários à implementação dos direitos sociais a que a afetação intenta assegurar.

Nada obstante as afetações constitucionais tenham o efeito de compelir o administrador a direcionar a atuação estatal ao atendimento dos direitos fundamentais, é assente no imaginário da população brasileira, como já se destacou na introdução, a sensação de que os serviços públicos são absolutamente deficientes, o que pode ser atribuído não apenas à inépcia do gestor em executar a despesa pública, mas, principalmente, à renitente incapacidade de se criar condições mínimas que garantam o efetivo crescimento econômico.

O problema, ao menos em parte, condiz com o descompasso entre as despesas públicas e a capacidade de gerarmos receitas suficientes a supri-las.

Não à toa, 95% do crescimento – como percentual do PIB – da despesa primária do Governo Central, observado de 1999 a 2017, decorreu de programas de transferência de renda: INSS, LOAS/BPC, despesas do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) com abono salarial e seguro-desemprego, afora o Bolsa Família.

Nessa dinâmica, vale observar que o impulsionamento do gasto previdenciário encontra-se diretamente associado ao envelhecimento populacional e à política de valorização real do salário-mínimo, política esta que afeta, igualmente, os demais programas assistenciais linhas atrás arrolados, à exceção do Bolsa Família.[248]

A tudo isso, alia-se à questão da rigidez orçamentária, ditada pelo elevado nível de atrelamento das despesas primárias, bem como pela vinculação de parte considerável das receitas a gastos públicos específicos.[249]

O quadro de desequilíbrio estrutural das contas públicas salta aos olhos. E não é preciso desenvolvermos raciocínio minimamente elaborado de sorte a identificarmos que tal estado de coisas tão somente seria sanável por intermédio de reformas estruturais que estivessem voltadas, a um só tempo, à obstaculização da tendência expansionista das despesas obrigatórias e à redução da rigidez do orçamento.[250]

Muito embora nobre e compreensível a origem das vinculações, porquanto garantem não só a regularidade, mas também a previsibilidade de dotações orçamentárias atreladas a setores cujas exigências de continuidade tornam impensável a interrupção dos fluxos de

---

[248] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 12.

[249] Ibidem, p. 12.

[250] Ibidem, p. 13.

financiamento, o mecanismo, atesta FABIO GIAMBIAGI, apresenta problemas importantes, entre os quais convém destacar, ao menos num primeiro momento, a excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo.[251]

Não é de se ignorar que o mecanismo de vinculação de receitas – de início concebido para proteger recursos cuja função visaria garantir a implementação de direitos assegurados pela Constituição de 1988 em caráter gratuito e universal –, utilizado às escâncaras, acabou por descortinar grave problema na condução das finanças públicas, antepondo-se, não seria exagerado afirmar, como um dos entraves ao crescimento econômico.

Por esta razão, nas linhas seguintes, ocupar-nos-emos de expor em que medida a segurança jurídica tem sido esfacelada pelo caráter preponderantemente facultativo que a execução da LOA tem assumido.

De igual modo, não escaparemos de enfrentar a questão afeta à inocuidade da separação de poderes, cláusula pétrea reduzida à letra morta, tendo em vista a gigante margem de liberdade desfrutada pelo Poder Executivo na execução da peça orçamentária.

Os esforços do Estado brasileiro dirigidos ao atendimento dos anseios sociais vêm sendo atravancados pelas próprias amarras criadas para atendê-los. Quanto a isso, não há dúvidas: contra fatos, não há argumentos.

O recrudescimento exponencial dos gastos obrigatórios aliado à necessidade de emissão de dívida para custear gastos essenciais não cobertos pelas vinculações – muitas vezes atadas a despesas que vindicariam menos recursos – conduz-nos a uma cruel e anacrônica ciranda da qual jamais sairemos, a não ser que nos robusteçamos de coragem suficiente à implementação de medidas ousadas que pavimentem o caminho para uma execução orçamentária efetivamente eficiente.

Não se olvide, afinal, que a definição de insanidade perpassa pela reiterada execução de uma mesma tarefa na expectativa de que desfrutemos de resultados diferentes.

Nesse particular, faz-se imprescindível destrincharmos os males oriundos da excessiva rigidez orçamentária, catapultada à estratosfera não apenas pelo robusto volume de receitas vinculadas, mas também pela acachapante quantidade de despesas de cunho obrigatório.

As consequências imanentes à constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações são, a só um tempo, nefastas e diversas.

---

[251] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 138.

Linhas atrás consignamos que o encastelamento das políticas públicas na Lei Maior abre o caminho para o controle jurisdicional não democrático, introduzindo um novo ator no jogo político entre o Legislativo e o Executivo.

Mas não é só. Sob o prisma financeiro, não podemos nos furtar de colocar luzes no fato de que, em função das vinculações, mesmo no período em que a política fiscal era capaz de entregar resultados primários positivos, tais superávits não representavam redução da dívida pública federal,[252] mesmo porque, em que pese a poupança representada pelos superávits, as vinculações exigem que os recursos permaneçam na Cute, alocados para a finalidade específica, a despeito de não utilizados.

Ante essa triste realidade, é de se intuir que as vinculações carreiam ineficiência à execução orçamentária e financeira, mesmo porque há um evidente descasamento entre o ingresso de recursos financeiros e a despesa em relação à qual tais recursos encontram-se atrelados.

O descasamento acima explicitado se traduz na coexistência entre "fontes de recursos vinculados com disponibilidade financeira de bilhões de reais e fontes com insuficiência de recursos financeiros" que acabam sendo cobertas por recursos provenientes da emissão de dívida.[253]

Lamentavelmente, desde 1989, a situação de periclitância financeira forjada pela rigidez orçamentária só tem se intensificado, alçando o Brasil ao pódio no quesito engessamento orçamentário.[254]

É sob este fio condutor que exploraremos a questão da impositividade orçamentária, não sem lançarmos atento olhar para o alto índice de vinculação orçamentária, que, por seu turno, levou à criação de um mecanismo flexibilizador, a DRU, a culminar na ideia de orçamento impositivo como um antídoto a amainar a excessiva liberdade conferida ao Executivo.

Conforme já expusemos, do inexplicável esgarçamento do princípio da não vinculação derivou o atual engessamento orçamentário, cujos efeitos, por seu turno, foram contemporizados pela superveniência dos mecanismos de desvinculação, os quais acabaram

---

[252] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 59.

[253] Ibidem.

[254] Ibidem.

por conferir uma desmesurada margem de liberdade para o Poder Executivo no momento da execução do orçamento.[255]

Por um lado, se não se pode conceber o orçamento como uma lei meramente formal, munida de dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo, por outro, também já se viu não ser possível emprestar caráter mandatório aos seus dispositivos, sobretudo porque inúmeros e imprevisíveis fatores podem comprometer tal expectativa.

Sem embargo, conforme alerta JOSÉ MAURÍCIO CONTI, "é imperioso constatar que a eficácia, credibilidade e respeito à lei orçamentária exige que, uma vez aprovada, sua execução deva pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos".[256]

Não deixa de ser lastimável que estejamos a solucionar a panaceia da excessiva vinculação atacando as suas consequências, quando, em verdade, deveríamos canalizar esforços para liberar o orçamento, mantendo apenas as vinculações absolutamente necessárias à materialização dos direitos fundamentais.

Esperamos sobejamente demonstrar, sobretudo à luz dos péssimos indicadores do País, que as vinculações, por si sós, não se traduzem em gastos públicos eficientes.

Aliás, acaso as vinculações encarnassem o signo da gestão eficiente, sequer teria sido introduzido na Constituição – ainda que sob o mote da provisoriedade – instrumento tendente a conferir margem de respiro ao administrador.

Essencial a demonstrar que a prática da vinculação nem de longe há de ser tomada como símbolo de eficiência é a constatação com a qual nos brindam FABIO GIAMBIAGI e ALEXANDRE SCHWARTSMAN:

> Embora tenha se argumentado anteriormente que a educação é fundamental, é preciso resistir à tentação de acreditar que tudo se resume a gastar mais. Fernando Penteado Cardoso, na época presidente da Fundação Agricultura Sustentável, tem uma boa frase para definir a falta de cuidado com que muitas coisas são discutidas e decididas. Diz ele que "o Brasil é um país em que as pessoas acham muito, observam pouco e não medem praticamente nada". *Algo assim se aplica à tese de que os problemas da educação no Brasil devem ser resolvidos simplesmente gastando mais no setor. Peter Drucker, o "guru" da administração, dizia "management is doing things right; leadership is doing the right things". Pois no Brasil a liderança faz coisas erradas. É o caso do que aconteceu com o pleito de "aplicar mais recursos em educação". É preciso entender o seguinte: o Brasil gasta um pouco mais de 5% do PIB em educação, o que como proporção do PIB é mais do que gastam países diferentes como Estados Unidos, Espanha, Chile e Coreia do Sul. Esse gasto era de menos de 4% do*

[255] Por este motivo, aliás, foi trazida à baila a impositividade orçamentária como instrumento apto a coarctar o nível excessivo de discricionariedade de que passou a usufruir o Poder Executivo por ocasião da execução orçamentária. Todavia, a temática do orçamento impositivo não é o foco do presente trabalho.

[256] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 202.

> *PIB no ano 2000. E há que considerar o seguinte: entre 2010 e 2030, o número de brasileiros entre 5 e 19 anos, por razões demográficas, encolherá 19%. Portanto, mesmo que o percentual do PIB gasto em educação se mantenha, se o PIB crescer 3,5% a.a. – o que, convenhamos, não chega a ser uma taxa espetacular – mesmo assim o gasto em educação per capita vai aumentar 4,6% a.a. e mais de 145% em 20 anos. Trata-se de um aumento considerável. Mesmo assim, uma combinação de lobby setorial e adesão de boa-fé a uma tese vista como popular aprova a elevação daquele percentual do gasto em educação para 10% do PIB, o que é simplesmente um disparate – Dinamarca gasta pouco mais de 6% do PIB em educação, França em torno de 5,5%, México menos de 5%, Alemanha 4%, Japão e China pouco mais de 3% etc. Mais uma vez, uma tese é popular no país, sem que ninguém pare para pensar no que isso significa e nas consequências do fato.* Todos os estudos relevantes indicam que os salários dos professores não são o principal determinante do desempenho dos alunos em sala de aula. Os trabalhos de Naercio Menezes Filho e de Fernando Veloso – entre outros – acerca do Brasil indicam claramente o rumo a seguir e não passam necessariamente pela alocação de mais verbas para o setor. Diz João Batista Araújo e Oliveira, conhecido educador: "*O país deve investir em educação, mas colocar dinheiro na equação atual é jogá-lo fora. O problema mais importante é a gestão. Não adianta pôr mais dinheiro no sistema atual porque ele vai ser mal gasto.* É como pagar dois professores que não sabem ensinar: melhor é pagar somente um bom mestre." Gustavo Ioschpe, mais uma vez, põe o dedo na chaga: "Se o Brasil tivesse a mesma relação professor/funcionário dos países desenvolvidos, haveria 706 mil funcionários públicos na educação – e não os 2,4 milhões que efetivamente temos, um óbvio excedente no sistema." Enfim, todas as vezes em que se briga por mais recursos no Brasil, toda a força é jogada na apropriação de mais verbas (o *input*) sem que ninguém fique muito preocupado com os resultados (o *output*). A pergunta que cabe fazer sempre é: "Gastar para fazer o quê?". Veja-se o que diz Andréas Schleicher, físico alemão que dirige os rankings de educação da OECD: "Em 2015, haverá duas vezes mais chineses com diploma universitário do que na Europa e nos Estados Unidos juntos. Tudo indica também que logo esses estudantes terão acesso, em seu próprio país, a algumas das melhores universidades do mundo." E, cabe lembrar, na China, que gasta em educação 3% do PIB[257] (destaques nossos).

Igualmente, já se aludiu à advertência de JOSÉ MAURÍCIO CONTI ao que vem sendo encarado como solução milagrosa[258] no combate aos males que assolam a execução das diversas políticas públicas: a mania de se vincular receitas a determinadas finalidades, como se semelhante atrelamento pudesse, num passe de mágica, resolver os problemas de carência orçamentária de todas as áreas.

O voraz ímpeto do legislador alimenta o apelo da população, a ponto de a mera promulgação da emenda vinculante ser encarada, de antemão, como medida materializadora de políticas públicas.

---

[257] GIAMBIAGI, Fabio; Alexandre, SCHWARTSMAN. *Complacência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 129-130.

[258] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 177.

Tanto é assim que, não fosse o princípio da não vinculação – já ferozmente desarranjado –, de pouca ou nenhuma discricionariedade disporiam os nossos Chefes de Executivo na gestão das finanças públicas.[259]

JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO, reconhecendo que a estratégia de vincular parte do orçamento público a determinadas despesas – conquanto constitua mecanismo capaz de viabilizar as metas governamentais talhadas para os setores contemplados com a vinculação –, ante a circunstância de ser prévia, universal e indiscriminada, provoca distorções na alocação de recursos, sobretudo porque (i) compromete a otimização do retorno da despesa pública e as funções política, econômica e reguladora do orçamento, (ii) agride o pacto federativo, e (iii) limita a participação do povo na definição dos destinos dos recursos públicos. Tais consequências viciam o Sistema Orçamentário, que deixa de envergar a sua mais importante atribuição: operar como instrumento de planejamento.[260]

De fato, malgrado a dinâmica do princípio da não vinculação estabeleça duros limites à verve vinculativa, as propostas de emendas constitucionais tendentes a promover ainda mais vinculações continuam a se multiplicar em ritmo invejável – como se a equação da separação de poderes já não se encontrasse suficientemente combalida –, abrindo a senda para a perpetuação dos mecanismos de desvinculação, sob a promessa de se conferir uma mais ampla discricionariedade ao Executivo na alocação dos recursos públicos.

Exemplos dignos de nota são as Propostas de Emendas Constitucionais n. 43/2021 e n. 287/2016.

A primeira, ainda em tramitação, visa à garantia de recursos de emendas ao orçamento para ações de combate e erradicação da pobreza. A PEC n. 43/2021, de autoria do Senador Marcos do Val (Podemos-ES), determina a aplicação de parte do valor destinado às emendas individuais de execução obrigatória em ações de combate à pobreza. De acordo com a Constituição, com a redação alterada pelas ECs n. 86/2015 e n. 126/2022, é obrigatória a execução de parte das emendas individuais à Lei Orçamentária até o limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto. Deste total, 50% precisam ser aplicados na área de Saúde. A PEC n. 43/2021 introduz nova vinculação ao Texto Constitucional: além dos 50% obrigatoriamente vertidos para a Saúde, 25% dos recursos teriam que ser destinados ao combate e à erradicação da pobreza. De acordo com o texto, os recursos

---

[259] Ibidem.

[260] FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro.* Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 84.

não poderão ser vertidos para o pagamento de pessoal ou encargos sociais; todavia, o governo poderá incluir tais valores na conta dos recursos destinados a órgão, fundo ou despesa, para fins de cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos de aplicação no combate à pobreza. O valor das emendas impositivas, no caso da saúde, já é utilizado de molde a que seja cumprido o mínimo constitucional, sendo certo que o valor fixado pela Constituição é de 15% da receita corrente líquida (RCL).[261]

Já a segunda, entre outras modificações, visava a alteração do § 4º do art. 167 para permitir a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156 e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, inciso I, alíneas "a" e "b", e inciso II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para o pagamento de débitos para com esta e de débitos do ente com o regime de previdência de que trata o art. 40.[262] Destaque-se, no entanto, que a redação original da PEC n. 287/2026 foi desconsiderada por ter sido profundamente modificada pelo parecer substitutivo do Deputado Arthur Oliveira Maia (PPS-BA).

De feito, o engessamento que macula a higidez não só do Orçamento Federal, mas também a dos orçamentos dos entes subnacionais, compromete, em última análise, a discricionariedade de que dispõem os Chefes do Executivo no que tange à confecção do Projeto de Lei Orçamentária, a um só tempo severamente baqueando o princípio da separação dos poderes e abalando a escolha sufragada nas urnas pela população.

As imposições ditadas pelas vinculações, a par de disformes, são descompassadas com a realidade, acabando por agravar o renitente descumprimento dos direitos fundamentais.

Conforme adiante explicitar-se-á, a estipulação de mínimos constitucionais, enxergada sob o enfoque dos parâmetros que as deflagram, enseja problemas nada desprezíveis. De mais a mais, sob a ótica de sua operacionalização, as vinculações, ao longo dos anos, ocasionam disfuncionalidades no gerenciamento da coisa pública, cristalizando prioridades no texto da Lei Maior, apesar de o interesse público ser eminentemente dinâmico.

---

[261] BRASIL. Presidência da República. Legislação. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/propostas-de-emenda-a-constituicao-m/pec-2016. Acesso em: jan. 2022.

[262] BRASIL. Senado Federal. Notícias. PEC busca vincular recursos de emendas à erradicação da pobreza. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/10/pec-busca-vincular-recursos-de-emendas-a-erradicacao-da-pobreza. Acesso em: jan. 2022.

Além do que, as exigências de aplicação de recursos mínimos em determinadas áreas, em função de seu caráter pró-cíclico, pressionam a emissão da dívida pública e estimulam a ampliação da carga tributária.

Igualmente, não se pode prescindir de sopesar que a manutenção das afetações em momento em que tais gastos não se revelam necessários, compromete a salubridade de outras políticas públicas, porquanto acarretam empoçamentos recursais nos setores contemplados pelas vinculações, dando azo a uma execução ineficiente e anacrônica de gastos apenas para cumprir uma formalidade constitucional.

A torrencial quantidade de emendas vinculantes descalibra o equilíbrio financeiro perseguido pelo constituinte originário, conduzindo-nos ao endividamento e, por conseguinte, à necessidade de atingimento de uma meta de resultado primário que nos permita imprimir robustez ao "colchão de liquidez" do Tesouro, como meio de saldar despesas obrigatórias não brindadas com qualquer vinculação.

O anacronismo chega às raias do insólito, uma vez que ao administrador não é conferida opção que não conduza a uma violação de norma constitucional: ou o percentual constitucional mínimo é descumprido sem que tal descumprimento necessariamente implique carência de recursos nas áreas contempladas com a vinculação, ou bem se descumpre a "regra de ouro",[263] ocasião em que o gestor público lançará mão de operações de crédito para custear gastos correntes.

Esse enorme arcabouço de perversidades desvela-nos duas duras e tristes constatações.

A primeira nos impele a nutrir severas desconfianças no sentido de que, a despeito das vinculações constitucionais referentes à MDE e às ASPS, aos direitos fundamentais não é reservado tratamento digno. A segunda descortina os complexos problemas de gestão de que padece a Administração Pública brasileira.

Diante das considerações supradelineadas, pretendemos demonstrar que a inserção expressa do princípio da não afetação no Texto Constitucional é despicienda, porquanto decorrência lógica do princípio da separação de poderes.

---

[263] Nos termos do estudo ora citado, o cumprimento da "regra de ouro" é verificado pela diferença entre o montante das despesas de capital e o das operações de crédito realizadas no exercício. Será considerada atendida a regra sempre que essa diferença, também denominada margem de cumprimento da "regra de ouro", for igual a ou maior que zero. Quando a margem de cumprimento for negativa, verifica-se violação da "regra de ouro" (AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal, 2020. (Orçamento em discussão, n. 46), p. 10).

RICARDO LOBO TORRES encara o princípio da separação de poderes – juntamente com os princípios do Estado Democrático de Direito e do federalismo – como verdadeiro princípio constitucional orçamentário estrutural.[264]

O tributarista, inclusive, é enfático ao apontar a separação de poderes como um dos princípios estruturais mais importantes para a Constituição Orçamentária, tamanho o peso que exerce sobre outros princípios de justiça – como são os princípios da economicidade, custo-benefício, redistribuição de rendas, gratuidade, solidariedade, capacidade econômica e desenvolvimento – e de segurança – de que são exemplos os princípios da legalidade, clareza, anterioridade, anualidade, publicidade, universalidade, exclusividade, especialidade e não afetação.[265]

Com efeito, a ideia a perpassar o princípio poderia ser diretamente extraída do art. 2º da Constituição da República. No entanto, o constituinte originário optou por deixar bastante clara a vedação. Além disso, o princípio do planejamento, por si só, poderia nos conduzir a mesma ideia, já que o Estado Orçamentário é um Estado de Planejamento,[266] a significar que a receita pública, as renúncias de receita, a concessão de subsídios e de subvenções, os investimentos e as despesas se materializam nos moldes tais como avençado em planos anuais ou plurianuais.

Como já tivemos a chance de observar, a Constituição da República de 1988 proclama o princípio da programação – cujas reverberações, aliás, extrapolam os lindes da Constituição Orçamentária –, ao prever três planejamentos orçamentários amalgamados, de forma harmoniosa, no PPA, na LDO e na LOA.

JOSÉ AFONSO DA SILVA sinaliza, inclusive, que a característica essencial do orçamento público é a que o define como um programa, como um instrumento de planejamento, de direção, e de controle da Administração Pública.[267]

PAULO HADAD, advertindo que o planejamento governamental há de ser concebido como um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil, procura demonstrar que, quanto mais o processo de planejamento franquear a participação dos cidadãos, mais a comunidade encarará a função de planejar como uma forma de materialização da democracia, mormente porque, se tomássemos o planejamento como uma

---

[264] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 210.

[265] Ibidem, p. 210.

[266] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 77.

[267] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 39.

mera forma de produzir um documento em linguagem técnica e especializada, operar-se-ia um divórcio entre cidadãos e planejadores.[268]

RUI AFFONSO, nada obstante, não ignora que a implementação do planejamento pela via da execução orçamentária é deveras prejudicada ante o fato de a estrutura orçamental mostrar-se suscetível a frequentes enrijecimentos ditados pelo aumento das receitas vinculadas. Nessa senda, embora o autor ressalve que a fixação *a priori* de determinados percentuais da receita orçamentária para certas rubricas consideradas essenciais para a sociedade não constitua, em si, uma prática condenável, a exacerbação de semelhante procedimento implica a redução expressiva do raio de ação do planejamento econômico e social.[269]

JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA, igualmente estabelecendo inequívoco liame entre orçamento e democracia, dá-nos conta de que a LOA é peça fundamental da democracia, cuja costura, a envolver a conexão entre receita e despesa, determina à Administração a realização das políticas públicas aprovadas pelo Legislativo a partir da proposta partilhada com o Executivo.[270]

Em complementação, o tributarista coloca luzes sobre os efeitos que as previsões consubstanciadas nas leis orçamentárias projetam na ordem econômica, circunstância decorrente da democratização financeira do País, sem a qual não se descortinaria a verdadeira democracia política, tão cara à liberdade e à igualdade, mas cujos lindes não estão infensos à pressão fiscal desmedida derivada da malversação dos recursos públicos.[271]

Nessa linha de pensamento, nada obstante a crise financeira pela qual vem passando o Estado de Bem-Estar Social – que fez decrescer a importância da função econômica do orçamento[272] –, tomamos por adequada a ideia segundo a qual o princípio do planejamento ostenta relevância ímpar, ao exercer inegável função regulatória da sociedade pelos contornos que lhe são apostos pela Administração Pública, representando, no entanto, mera autorização para que o Poder Executivo concretize o programa consubstanciado nas leis específicas, de cujo

---

[268] HADAD, Paulo R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 42.

[269] AFFONSO, Rui. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas,* Rio de Janeiro: Ipea, n. 4, p. 50, dez. 1990.

[270] OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e o orçamentário no direito brasileiro. *In:* OLIVEIRA, José Marcos Domingues de (Coord.). *Direito tributário e políticas públicas*. São Paulo: MP, 2008. p. 300.

[271] OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e o orçamentário no direito brasileiro cit., p. 300.

[272] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 76.

conteúdo extrai-se nada menos que a escolha levada a cabo pela população por ocasião do pleito eleitoral, sempre após a divulgação prévia dos programas de governo de cada um dos candidatos.

RICARDO LOBO TORRES atenta à circunstância de que o planejamento controla a Administração quanto ao limite de gastos, não a obrigando, no entanto, a realizar por completo a despesa autorizada, porquanto a atividade administrativa objeto do planejamento passa a depender da efetiva concretização da receita orçamentária e dos resultados positivos da economia, valendo notar que as políticas públicas dependem de dinheiro, de sorte que os direitos sociais e a ação governamental seguem suscetíveis à "reserva do possível", entendida esta como a efetiva arrecadação dos ingressos previstos nos planos anuais e plurianuais, apesar de as sucessivas emendas constitucionais vinculantes terem engessado o orçamento, diminuindo consideravelmente a discricionariedade administrativa.[273]

Sob semelhante acepção, não teríamos como não enxergar o princípio do planejamento como uma derivação da concepção de Estado Democrático de Direito, que, por seu turno, guarda como supedâneo dos seus fundamentos, nos termos preconizados pelo art. 1º da Carta Política 1988, o postulado de que o poder emana do povo, ideia a nos conduzir à cláusula pétrea afeta ao voto direto, secreto, universal e periódico, hospedada no inciso II do § 4ª do art. 60 da Constituição.

Diante de tais perspectivas, impossível também não se conceber o orçamento como lei em sentido material no que se refere especificamente às receitas, porquanto, na previsão dos recursos tributários e das receitas ditas originárias, faz-se presente a inegável possibilidade de cobrança. Isso significa que a previsão legal não se exaure numa única previsão, já que sua ação-tipo é repetida, daí exsurgindo o seu caráter de generalidade – alcançando determinada classe de pessoas – e abstração – representada pela repetição, sem que se esgote a previsão legal –, inovando, via de consequência, no ordenamento jurídico.

No contexto ora analisado, o orçamento produz alterações na realidade jurídica, pelo que, publicada a LOA, deve a Administração exigir seus respectivos créditos na medida em que se materializarem. Corresponde dizer que, a par de se ver a Administração na contingência de desempenhar funções de modo a realizar os seus créditos, também está jungida à alocação dos correlatos recursos naqueles débitos originalmente previstos no orçamento.[274]

---

[273] Ibidem, p. 78-79.

[274] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro* cit., p. 350.

REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, acertadamente, alerta-nos que a nova concepção de orçamento não poderia ser outra, senão a vinculativa da ação do Estado,[275] decorrência lógica do fato de o Estado, por via oblíqua – isto é, por intermédio de seus representantes – conservar o dever de planificar a peça orçamentária, única maneira de se aferir a real intenção dos governantes e gestores em direção ao cumprimento dos ditames e promessas nela hospedados.

Perfilhando a mesma linha de pensamento, JOSÉ AFONSO DA SILVA, uma vez mais, rememora que os funcionários administrativos cingem-se ao cumprimento daquilo que fora delineado na peça orçamentária, e nos lindes nela consubstanciados, razão por que não podem se escoimar de seguir os parâmetros fixados no orçamento sem qualquer justificativa, ou com a simples justificativa de que não se viam obrigados a executar as despesas por este autorizadas.[276]

Extremamente valiosa, ao ensejo, é a contribuição do Professor JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA, para quem o trato da matéria financeira não comporta discricionariedade, não se afigurando admissível que, sob o mote da não afetação, a Administração a coloque em prática em detrimento da prerrogativa do Poder Legislativo de garantir os meios de satisfação dos valores constitucionais. Segundo sustenta o renomado tributarista, a não afetação briga com o princípio da proporcionalidade.[277]

O espanhol FERNANDO SAINZ DE BUJANDA é outro abalizado autor que reconhece o caráter vinculativo da peça orçamentária, a qual se presta a controlar a escorreita aplicação dos ingressos públicos aos gastos eleitos na peça orçamentária.[278] O autor chega, até mesmo, a destacar a boa-fé que o administrado deposita na Administração Pública – isso porque, caso os recursos não se voltem ao atendimento das prioridades da população tal como coligidas na peça orçamentária, lhe é franqueada a via judiciária de forma a compelir a Administração a empregar os recursos aos fins colimados pelo orçamento. É que a autorização orçamentária afeta os direitos subjetivos dos particulares, haja vista constituir requisito essencial do *iter* procedimental administrativo do gasto público.[279]

---

[275] Ibidem, p. 350.

[276] SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil* cit., p. 272.

[277] OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente:* proporcionalidade, tipicidade aberta e afetação da receita. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 128.

[278] SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. p. 78.

[279] SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*. 9. ed. Madrid: Facultad de Derecho – Universidad Complutense/Instituto de Estudios Políticos, 1991. p. 473-475.

Pelo mesmo percurso segue o italiano DINO JARACH, para quem o orçamento não constitui mera justaposição de uma série de gastos, mas um plano de metas tendentes a atingir certo fim com a indicação dos recursos correspondentes. Daí seu caráter obrigatório para todos os poderes públicos, que o devem cumprir. É que, na qualidade de plano econômico, constitui lei de eficácia obrigatória para os diferentes poderes em relação aos quais a sua execução se dirige. O conteúdo normativo é diferente, mas sua essência é um marco legal dentro do qual deve se desenvolver a ação do governo. Não se olvide, porém, que a natureza político-econômica do orçamento se projeta para o âmbito jurídico.[280]

Entre os portugueses, JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA RIBEIRO[281] igualmente referenda a natureza impositiva do orçamento, ao discorrer acerca de suas funções. Averbem-se as palavras do autor:

> [...] Ora, o total das despesas é a soma das despesas de todos os serviços do Estado. De modo que, se as despesas de cada um dos serviços estiverem fixadas, estará fixado o total das despesas. Mas é precisamente através do Orçamento que se realiza o desiderato. A cada um dos serviços são atribuídas verbas de despesas, que representam autorizações de gastar e que, por isso mesmo, se chamam créditos. O Orçamento das despesas é, assim, uma série de aberturas de créditos aos serviços. E como estes têm de confinar as suas despesas aos créditos que lhes foram assinados, o total das despesas é dado pela soma dos créditos orçamentais. Eis a segunda função do Orçamento: fixação das despesas.
> Isso nos mostra que o Orçamento das despesas não tem o mesmo significado, a mesma natureza, que o das receitas.
> Pois o Orçamento das receitas é, e tem que ser, simples cálculo ou estimativa: as cobranças são sempre incertas, e não é o facto de o Estado ter previsto 50 milhões de contos de determinado imposto que faz com que essa importância venha a ser efectivamente arrecadada. [...]
> Mas, quanto ao Orçamento das despesas, já não é, nem pode ser, assim. As verbas nele inscritas correspondem às importâncias que se prevê os serviços precisam de gastar. Por conseguinte, nunca os serviços poderão fazer despesas de montante superior ao dos créditos orçamentais. Supõe-se evidentemente que as farão de montante igual, mas isso não impede que, vindo a verificar-se excesso nas previsões, as façam de montante inferior. Quer dizer: enquanto o Orçamento das receitas é pura previsão de cobranças, o Orçamento das despesas é previsão de gastos que os serviços não poderão ultra-passar.

ANTÓNIO L. DE SOUZA FRANCO, também de Portugal, discorrendo acerca da força jurídica do orçamento, realça sua faceta de instrumento destinado a apor limitação jurídica à Administração – mais fortemente do que o próprio Direito Administrativo. O orçamento, sob

---

[280] JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996. p. 79-80.

[281] RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1997. p. 57-58.

este aspecto, precisa os limites concretos da ação financeira, que, por sua vez, é limitada por sua eficácia jurídica.[282]

Imperioso sublinhar que o planejamento, na qualidade de diretriz emanada da Constituição, não pode comportar deturpações, sob pena de se aniquilar a força residente nos mandamentos constitucionais, fato que legitimaria a atuação do Poder Judiciário de molde a corrigir os desvios verificados.[283]

Reforçando o caráter impositivo de que se deve revestir a peça orçamentária, ninguém melhor do que IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, o qual se posiciona no sentido de que o PPA não se presta somente a albergar meras sugestões desenvolvimentistas, pelo que impõe limites à atuação intervencionista do governo, bem como parâmetros à programação que implique despesas e receitas vinculadas a mais de um exercício. E tais planos, em virtude de sua maior amplitude, prevalecem sobre as Leis Orçamentárias Anuais naquilo em que cuidarem da mesma matéria. Oportuno sobrelevar, por isso mesmo, que é a partir do PPA que a sociedade guarda expectativa acerca do comportamento a se esperar do governo no que concerne aos projetos de longo alcance, colocando-se os orçamentos como meros reflexos daquela parte do planejamento que se esgota no exercício. Aliás – continua a sustentar o aludido autor –, parece ter sido esta a grande inovação com relação ao Texto Constitucional anterior, que, a rigor, limitava os orçamentos a meras sugestões sobre o desenvolvimento nacional.[284]

Examinando a questão sob enfoque mitigado, está CELSO RIBEIRO BASTOS, professando que o art. 174 da Carta de 1988 – segundo o qual o planejamento se dará na forma da lei – elide quaisquer dúvidas ainda porventura existentes quanto à força jurídica do planejamento, ao dispor que este será determinante para o setor público e meramente indicativo para o setor privado – denotando que, no âmbito público, o planejamento se dá com força legal. Todavia, ressalva que, mesmo com relação ao setor público, o planejamento não pode ser tão determinante a ponto de frustrar o regime de livre empresa de que desfrutam os entes estatais no desempenho de atividade econômica.[285]

---

[282] FRANCO, António L. de Souza. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998. v. I, p. 340-341.

[283] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988:* interpretação e crítica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 285.

[284] MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 184.

[285] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 83-84.

JOSÉ MAURÍCIO CONTI, ao aludir ao caráter nacional, abrangente e macroeconômico do planejamento propugnado pelo art. 174 da Constituição, deixa claro que semelhante programação, por envolver o País como um todo, mostra-se fundamental para a definição dos rumos da nação, nada obstante tenha sido "negligenciado, dada a inexistência, há décadas, de planos que venham a exercer esta função".[286]

ADILSON DE ABREU DALLARI, em crítica ao engessamento orçamentário consectário da enorme quantidade de despesas obrigatórias, pontua que o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento perdeu o sentido, "diante da pletora de normas que não deixam sombra de dúvida quanto ao fato de que o Sistema Orçamentário é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental".[287]

Por derradeiro, LÚCIA VALLE FIGUEIREDO arremata, vez por todas, a questão referente à força jurídica do planejamento indicativo, como é o caso daquele previsto no art. 174 da Constituição de 1988. Salienta a autora que o Estado, muito embora possa – e até deva – modificar seus planos econômicos em função de novos interesses, não está eximido, por ocasião dessas mudanças, de se ater a algumas limitações, não sendo justificáveis as alterações descriteriosas sob o (por vezes) perverso mote do interesse público. Assim, o particular se vê legitimado a pleitear indenização sempre que afetado pela modificação de planos econômicos ao resguardo dos quais havia feito os seus prognósticos e, com isso, deflagrado situações não passíveis de reversão.[288]

Aliás, não por motivo distinto, JOSÉ MAURÍCIO CONTI defende que a legislação deveria exigir, por ocasião do registro da candidatura, que os candidatos apresentem um plano de governo detalhado, verdadeira antecipação do Plano Plurianual, fator que automaticamente os obrigaria a refletir sobre a construção de uma linha de conduta para o seu respectivo período de governo, por meio da criação de um documento que permita ao eleitorado cobrar do candidato eleito o cumprimento dos compromissos assumidos. Nesse sentido:

---

[286] CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário cit., p. 70.

[287] DALLARI, Adilson de Abreu. Orçamento impositivo. *In:* CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 327.

[288] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 56, p. 190-193,2002.

> [...] está a previsão o artigo 6º, § 2º, do projeto de Lei de Qualidade Fiscal, em tramitação no Congresso Nacional com vistas a substituir a Lei 4320, de 1964, que regula os orçamentos públicos[4]. Prevê a redação que "o PPA [art. 165, I/CRFB/1988] considerará o plano de governo do candidato eleito Chefe do Poder executivo, devendo todos os candidatos registrar o respectivo plano de governo na Justiça Eleitoral em até dois meses antes da data do pleito eleitoral, em primeiro e único turno".
> Evidentemente não há como exigir neste documento o mesmo detalhamento do PPA, até porque o candidato só terá pleno conhecimento da administração pública e poderá dispor das informações necessárias após assumir o cargo. Exceção feita aos que se candidatam à reeleição, que tem a obrigação, ainda que não legal, de apresentar um plano minucioso e detalhado, dado o privilégio de estar conduzindo a administração há mais de três anos, com todas as informações à sua disposição, além da experiência adquirida. Mesmo assim vê-se que muitos não o fazem.[289]

FERNANDO FACURY SCAFF, inclusive, realça a verdadeira acepção por detrás do princípio da não afetação: "o princípio da liberdade do legislador orçamentário, a fim de que os representantes do povo que venham a ser eleitos possam ter verbas disponíveis, sem atrelamentos, para poder cumprir as tarefas políticas que a sociedade lhes impôs", sobretudo porque, por intermédio dos recursos arrecadados a título de impostos, é que serão concretizadas as políticas públicas a que se comprometeram os candidatos eleitos por meio das eleições periódicas. Por esta razão, há de se permitir que o legislador estabeleça as prioridades durante o seu mandato, o que ocorre orçamentariamente pelo sistema de planejamento financeiro previsto na Constituição, a envolver debates parlamentares periódicos sobre o destino da arrecadação, os quais ver-se-iam maculados ante a existência de verbas previamente carimbadas.[290]

Todos esses autores desvelam a concepção do orçamento como peça dotada de força impositiva, e não como repositório de meras autorizações. Entretanto, parte considerável da doutrina pátria exorta a natureza formal do orçamento, o que acaba por legitimar a sua manietação por parte do Poder Executivo.

Dessa maneira, inarredável a conclusão no sentido de que o princípio do planejamento funda-se no princípio democrático, o qual, nos termos da Constituição da República de 1988, há de constituir uma democracia livre, representativa e participativa, a par de pluralista, e que se consubstancie na garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais.

---

[289] CONTI, José Maurício. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente cit., p. 100; BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer do relator, Senador Arthur Virgílio, sobre os Projetos de Lei do Senado n. 229 e 248, de 2009.

[290] SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais cit., p. 172.

Com efeito, seria irresponsável desprezarmos que o regime brasileiro da Constituição de 1988 fulcra-se no princípio democrático, o que já se depreende de seu preâmbulo, aliado à dicção de seu art. 1º. Sendo assim, a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, voltado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), fundada na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores socias do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político, tratando-se, dessarte, de um regime popular, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).[291]

JOSÉ AFONSO DA SILVA, em rápida menção a ABRAHAM LINCOLN, conclui que "a democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo".[292]

Em seguida, sobrelevando a técnica da maioria e a importância da lei, avalia que:[293]

> [...] quanto mais divergentes são os interesses das classes sociais, quanto mais aguçadas são as contradições do sistema social vigente, tanto mais acirrados são os debates e as lutas no processo de formação das leis, já que estas é que vão estabelecer os limites dos interesses em jogo, tutelando uns e coibindo outros. Daí também a luta prévia relativa à composição dos órgãos incumbidos da função legislativa, pois que, no regime de representação popular e decisão por maioria, os titulares de interesses que conseguirem maior representação terão a possibilidade de domínio. Essa luta prévia se traduz no procurar evitar-se que os interesses dominados, ou que se quer dominar, venham a participar da legislação. A história registra esse embate, que tem culminado nas grandes revoluções, sempre com a conseqüência de novas conquistas democráticas.
> [...]
> A democracia, em verdade, repousa sobre *dois princípios fundamentais ou primários*, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da *soberania popular*, segundo o qual o *povo é a única fonte do poder*, que se exprime pela regra de que *todo poder emana do povo*; (b) a *participação, direta ou indireta, do povo no poder*, para que este seja efetiva expressão da *vontade popular*; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação (grifos originais).

Com a costumeira argúcia, MISABEL ABREU MACHADO DERZI, ao discorrer sobre as funções inerentes ao princípio da não afetação da receita de impostos, alude a duas delas. Confira-se:

---

[291] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* cit., p. 126.

[292] *Ibidem*, p. 127.

[293] *Ibidem*, p. 131.

> [...] Em geral, a doutrina vem apontando uma única função e um único fundamento a esse relevante princípio constitucional. Mas são pelo menos duas as suas funções.
> A primeira, evidente, é mais técnica. Trata-se de regra complementar à contabilização do orçamento pelo bruto e um dos aspectos da universalidade. As receitas devem formar uma massa distinta e única, cobrindo o conjunto das despesas. Somente assim será possível o planejamento. Se avultam as vinculações, feitas pelo legislador tributário ao criar o imposto, ficando a receita comprometida por antecipação, cassar-se-á a faculdade de programar por meio da lei orçamentária, de planejar e de estabelecer prioridades. Sendo expressão da universalidade, a não afetação da receita também reforça a legalidade, o controle parlamentar e a ideia de planejamento integrado.
> A segunda função, mais relevante do que a primeira, prende-se ao caráter acentuadamente redistributivo dos impostos. Para compreendermos essa função, nada melhor do que examinarmos rapidamente a evolução jurisprudencial do tema à luz de Cortes Constitucionais como a alemã e a norte-americana.
> [...]
> Na jurisprudência norte-americana, há tendências marcantes. Em certa fase, aplica-se o teste rigoroso do *strict scrutiny*, de modo que poucas discriminações feitas pelo legislador são consideradas constitucionais.[294]

Averbe-se que o orçamento, na qualidade de programação consubstanciada no PPA, na LDO e na LOA, tem a função de controlar a Administração Pública quanto ao limite de gastos, nada obstante a discricionariedade administrativa tenha se transformado em quimera diante da exacerbada rigidez orçamentária.

A partir do momento em que sucessivas emendas constitucionais tenham desvirtuado a ideia de não afetação, o princípio da separação de poderes e o princípio democrático veem-se feridos de morte. É sobre esse estado de coisas que refletiremos nas linhas seguintes.

De se censurar a ilogicidade que permeou a atitude do legislador constituinte, porquanto, a par de ter expressamente consignado no Texto Constitucional o princípio da não afetação – ainda que não se mostrasse necessário trazê-lo à baila de forma ostensiva –, também o excepcionou a ponto de torná-lo letra morta.

Isso quer significar que o cuidado representado pela previsão expressa – antes denotador de um prurido de que o constituinte originário optou por revestir-se – foi, pelas mãos do constituinte derivado, jogado por terra pela via das emendas vinculativas.

Ora, se a verve vinculante já não seria legítima, não tivesse o princípio da não afetação guarida expressa no Texto Constitucional, que dirá encontrando previsão expressa.

FERNANDO FACURY SCAFF, dispondo-se a analisar a maneira como a jurisprudência do STF tem tratado o princípio na não afetação, consigna que:

---

[294] DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi* cit., p. 203.

> Entende-se que *se trata de uma norma de grande importância para o sistema de liberdades públicas no país, e que muitas vezes é mal compreendida no contexto em que vem sendo analisada, relegada a uma simples questão de organização e método orçamentário*, o que, como será demonstrado, não é.
> *Trata-se de uma regra que veicula o valor liberdade, pois permite que o legislador orçamentário disponha, durante seu mandato, de recursos financeiros para implementar seu programa de governo*, consoante as diretrizes estabelecidas pela Constituição. A norma concretiza a liberdade do legislador orçamentário, com exceção para a vinculação da receita de impostos para gastos com saúde e educação, o que é uma garantia financeira para a efetivação desses direitos sociais[295] (destaques nossos).

Nada obstante, quanto ao fato de o princípio da não vinculação de impostos quedar-se hospedado no Texto Constitucional, há quem sustente não haver óbices a que o constituinte derivado o suprima da Constituição, o que, por conseguinte, implicaria permitir a plena vinculação de receitas por instrumentos normativos infraconstitucionais. De parte isso, segundo sustenta ANDRÉ CASTRO CARVALHO, igualmente sob este espectro, não existiria entrave constitucional a que houvesse a vedação explícita da vinculação de quaisquer tipos de receita.[296]

O que o autor visa explicitar é que a não vinculação, desde que não concebida como cláusula pétrea, não seria um instrumento absoluto em nosso ordenamento jurídico.[297]

Em que pese a robustez da construção levada a cabo pelo indigitado autor na obra "Vinculação de Receitas", ousamos discordar do posicionamento pelo mesmo perfilhado.

A problemática, como se vê, gira em torno das consequências oriundas de eventual supressão do princípio da não afetação do Texto Constitucional.

Em vista a apor os devidos lindes à discussão – de cuja envergadura decorre a análise acerca da eficiência das vinculações constitucionais –, suscitaremos alguns pontos merecedores de atenção.

A primeira questão a ser objeto de debate concerne ao postulado – no nosso sentir, equivocado – de que a supressão do princípio da não afetação do Texto Constitucional automaticamente equivaleria à chancela no sentido de que a plena e indiscriminada vinculação de receitas possa ser levada a cabo por instrumentos normativos infraconstitucionais.

Semelhante postulado – não se pode prescindir de realçar – embute premissa assaz falaciosa, mesmo porque de modo algum a não menção expressa da proibição de afetação no Texto Constitucional poderia ser tomada como um salvo conduto – nesse particular conferido

---

[295] SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais cit., p. 165-166.

[296] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 31.

[297] Ibidem, p. 31.

ao legislador infraconstitucional – legitimador de toda sorte de vinculações. Isso porque, consoante apontamos linhas atrás, a previsão expressa do princípio da não afetação afigurar-se-ia desnecessária, porquanto derivativa do princípio da separação de poderes.

Vale recordar que o princípio da não vinculação hospeda inequívoca ordem dirigida ao legislador, o qual se vê impedido de atrelar a receita proveniente dos impostos a fundo, órgão ou despesa.

Ora, ainda que encampássemos exercício ilustrativo e imaginássemos que a Constituição da República de 1988 não agasalha expressamente o princípio, jamais poderíamos conceber como legítima atitude do legislador que, pela via das vinculações, viesse a inteiramente predeterminar a fixação da despesa pública, sem que tal modo de proceder fosse encarado como um esbofeteamento da discricionariedade de que é dotado o Chefe do Executivo no que concerne à elaboração das peças orçamentárias.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO, entretanto, entende não haver óbice a que, via poder constituinte derivado, o princípio da não afetação seja totalmente suprimido do Texto Constitucional, do que decorreria a permissão ao Poder Legislativo da plena vinculação de receitas. O princípio, nessa toada, não seria tomado, ressalva o autor, como um instrumento absoluto em um ordenamento jurídico, desde que não fosse considerado cláusula pétrea, subsidiando a sua conclusão na constatação segundo a qual o princípio da não afetação não se anteporia como um garantidor dos direitos fundamentais e, por conseguinte, a sua erradicação não esbarraria nos óbices do inciso IV do § 4º do art. 60 da Carta de 1988, pelo que encarada a não vinculação como uma técnica financeira para o bom andamento da atividade orçamentária estatal. Confira-se:

> Outro ponto relevante concerne ao princípio da não afetação. Malgrado este princípio poder ser previsto constitucionalmente, entendemos que não há óbices para que, via poder constituinte derivado, haja a sua supressão total, *permitindo-se a plena vinculação de receitas, por instrumentos normativos infraconstitucionais* (CONTI. A Autonomia Financeira do Poder Judiciário. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 150). Do mesmo modo, não existem encalhes constitucionais para que haja a vedação constitucional explícita da vinculação de quaisquer tipos de receitas – ou por receitas tributárias específicas, como os impostos, conforme ocorre em nosso ordenamento com o artigo 167, IV. Não é, portanto, um instrumento absoluto em um ordenamento jurídico, mas perfeitamente passível de alteração, desde que – repise-se – não seja considerado como cláusula pétrea.
>
> Por conseguinte, a conclusão é que a vinculação de receitas – bem como o princípio da não afetação –, como qualquer norma jurídica, pode ser suprimida do ordenamento, desde que a vinculação – ou o próprio princípio da não vinculação – não seja cláusula pétrea dentro do ordenamento constitucional. Como subsídio a esta característica, é importante mencionar que não consideramos, no Brasil, o *princípio da não afetação* como garantidor dos direitos fundamentais, cuja erradicação não esbarraria nos óbices do art. 60, § 4º, IV da Constituição Federal, dado que mais se coaduna com uma

> técnica financeira para o bom andamento da atividade orçamentária estatal[298] (destaques nossos).

Todavia, não concordamos com a posição encampada pelo autor, posto que semelhante raciocínio, abrindo senda à plena vinculação de receitas – a cargo de instrumentos normativos infraconstitucionais –, conduziria à inusitada aniquilação do princípio do planejamento, cujo sustentáculo é a noção de legitimidade imanente ao princípio democrático. A considerar-se essa hipótese, depararíamos com a possibilidade de a escolha da população ver-se inteiramente maculada, já que à Chefia do Executivo não afigurar-se-ia factível confeccionar o Projeto de Plano Plurianual (PPPA) em consonância com o programa de governo sufragado nas urnas, ao qual o Chefe do Executivo encontra-se inarredavelmente vinculado. Imaginemos, ainda que em tese, a circunstância na qual o Chefe do Executivo, eleito democraticamente, não tivesse qualquer margem de manobra no que se refere à elaboração do plano de governo para cuja execução fora o mesmo eleito.

Nesse cenário, a ilação a que somos obrigados a extrair da constatação explicitada no excerto supradestacado é a de que a plena vinculação de receitas encarna a acepção de não-planejamento, podendo ser encarada como a sua completa antítese.

Malgrado sustentemos ser desnecessária a previsão expressa do princípio da não afetação no Texto Constitucional, acreditamos seja salutar a sua menção expressa na Constituição, o que, logicamente, não dever-se-ia ao desiderato de proteger a separação de poderes – posto que cláusula pétrea[299] –, mas, sim, à finalidade de preservar os elementos essenciais inerentes à noção de imposto, tributo não vinculado tanto quanto ao fato gerador como quanto ao produto arrecadado, a ser pago por usuários indeterminados, em virtude da prestação de serviços públicos indivisíveis (*uti universi*).[300]

---

[298] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 31-32.

[299] E, nesse sentido, prescindiria de remanescer expressamente consignada no Texto Constitucional.

[300] Assevere-se que na decisão proferida no julgamento do RE 183.906, debalde alguns votos vencidos, acabou prevalecendo a tese de que a vinculação dos impostos contaminaria a própria relação jurídica tributária, a ensejar, em consequência, a ideia de que o contribuinte estaria eximido de suportar a alíquota majorada, visto que comprometida com a inconstitucional vinculação. Em sentido contrário, no entanto, a Tese 277 do STF, a seguir reproduzida: "I. A eventual inconstitucionalidade de desvinculação de receita de contribuições sociais não acarreta a devolução ao contribuinte do montante correspondente ao percentual desvinculado, pois a tributação não seria inconstitucional ou ilegal, única hipótese autorizadora da repetição do indébito tributário; II. Não é inconstitucional a desvinculação, ainda que parcial, do produto da arrecadação das contribuições sociais instituídas pelo art. 76 do ADCT, seja em sua redação original, seja naquela resultante das Emendas Constitucionais 27/2000, 42/2003, 56/2007, 59/2009 e 68/2011".

Não seria demais realçar que JOSÉ MAURÍCIO CONTI, muito embora não logre considerar o princípio da não vinculação como cláusula pétrea – tal como destacou ANDRÉ CASTRO CARVALHO –, consigna, diante da verve vinculante dos legisladores infraconstitucionais, que o ânimo em se vincular receitas só pôde ser contido por meio do alçamento da não vinculação a princípio constitucional orçamentário. Não fosse assim, destaca o financista, "seguramente nossos Chefes de Poder Executivo dos vários entes da federação e administradores públicos em geral pouca ou nenhuma discricionariedade teriam na gestão das finanças públicas, uma vez que todos os recursos estariam previamente destinados a algum gasto", de modo que "administrar resumir-se-ia a contemplar o fluxo dos recursos "carimbados", sem que fosse possível nele interferir",[301] conclusão lapidar, à qual aderimos fidedignamente.

Sendo assim, antes de enveredarmos pelas nuances do princípio da separação de poderes, cabe-nos explicitar que a chancela dada ao constituinte derivado no sentido de que possa extirpar do Texto Constitucional o princípio da não vinculação de impostos – ensejando, via de consequência, a possibilidade de se vincular a totalidade da arrecadação deles proveniente – carrearia à desfiguração dessa espécie tributária, porquanto os impostos são tributos talhados para custear as despesas genéricas do Estado relacionadas aos serviços públicos indivisíveis, de usuários indeterminados.

LEANDRO PAULSEN, em linha com a acepção emprestada aos impostos, aduz que a não afetação diz respeito apenas a impostos, pelo que tal espécie tributária é vocacionada a angariar receitas para as despesas públicas em geral. As demais espécies tributárias têm a sua receita necessariamente afetada, muito embora não a qualquer órgão ou despesa, mas àquilo que deu azo à sua criação.[302]

Do mesmo modo, parece-nos estranha a ideia de se atrelar a totalidade das receitas oriundas das taxas a despesas não relacionadas à atividade estatal que deflagrou a sua criação. Como é cediço, a referibilidade, elemento caracterizador das taxas, se apresenta sob dois bem delineados vieses, quais sejam: (i) a atividade estatal custeada pela taxa há de referir-se ao seu sujeito passivo, (ii) o custo da atividade estatal respectiva há de delimitar o valor a ser arrecadado a título de taxa, sendo certo que ao Poder Público não seria legítimo exigir dos contribuintes de determinada taxa mais do que gastou ao desempenhar a correlata atividade

---

[301] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 177.

[302] PAULSEN, Leandro. *Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência* cit., p. 475.

estatal, a denotar que a instituição de taxas será regida por uma relação de proporcionalidade entre o custo da atividade estatal e a soma dos valores exigidos dos seus contribuintes.

Além de não estarmos a sustentar que as taxas são tributos eminentemente caracterizados pela vinculação do produto arrecadado à atividade estatal ensejadora de sua criação, de igual forma não se está a defender a tredestinação dos valores arrecadados a título de taxas, mesmo porque, muito embora não haja dispositivo constitucional determinando a vinculação do produto arrecadado das taxas às atividades estatais que as originaram, é inarredável concluirmos – sobretudo ante as exigências decorrentes da referibilidade – que o produto de sua arrecadação deva ser vertido às atividades estatais para cujo custeio foram criadas. Somente sob esse prisma, estar-se-ia a resguardar a noção de proporção de que deve revestir-se toda e qualquer taxa.

Ainda que imaginássemos, por exclusivo amor ao debate, a superação de tais obstáculos, não conseguiríamos mensurar o prejuízo que a retirada do Texto Constitucional do princípio da não vinculação impingiria à separação de poderes, na eventualidade de tal supressão vir a implicar a permissão da plena vinculação de receitas por instrumentos normativos infraconstitucionais.

Por esta razão, sustentamos que a inserção expressa do princípio da não afetação no Texto Constitucional é despicienda, porquanto decorrência lógica do princípio da separação de poderes.

O próprio STF alude ao fato de que a vedação à vinculação da receita é norma que preserva a separação dos poderes, o princípio democrático e a responsabilidade fiscal.[303]

LEANDRO PAULSEN, contrariando o posicionamento ora encampado, preconiza que a não afetação constitui regra, e não um princípio, porquanto não seria um fim a ser buscado, mas uma vedação a ser observada pelo legislador, sob pena de inconstitucionalidade da lei que disponha em contrário.[304]

Nos opusemos, de igual forma, à visão externada por MARCOS ANDRÉ VINHAS CATÃO, para quem o princípio da não afetação não deve ser absoluto, merecendo seja repensado sob uma nova ótica, especialmente quando se trata de países em desenvolvimento, os quais, a par

---

[303] Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.897, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15-8-2019, *DJe* 19-8-2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

[304] PAULSEN, Leandro. Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência cit., p. 475.

dos impostos, já dispõem de diversos tributos (como contribuições e taxas) cuja afetação lhes seria naturalmente caracterizadora.[305]

Nesse particular, convém trazer à baila os ensinamentos do tributarista GUSTAVO DA GAMA VITAL DE OLIVEIRA, para quem "as preocupações de ordem democrática oriundas do reconhecimento de que a Constituição de 1988 tratou de forma muito detalhada da matéria financeira e tributária não autorizam o intérprete a adotar, por simples sucessão lógica, uma postura de interpretação extremamente restritiva das cláusulas pétreas em matéria fiscal".[306]

Conquanto o aludido autor logre ter emergido a semelhante conclusão sem que tenha sido instado a analisar a questão ora enfrentada, o raciocínio por ele desenvolvido se amolda como uma luva à vertente discussão.

Não se diga, entretanto, que estamos a pregar que todas as alterações levadas a efeito em normas constitucionais consubstanciadoras de cláusulas pétreas devam ser consideradas inconstitucionais. Definitivamente não, mormente porque apenas as emendas tendentes a abolir as cláusulas pétreas são proscritas pela Constituição.[307]

Sob viés distinto, também não podemos compactuar com interpretação que, por via oblíqua, venha a reduzir a pó alguma cláusula pétrea – *in casu*, a separação de poderes – tão somente ante o fato de não nos encontrarmos diante de expressa menção ao comando da não vinculação no rol das cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, da CRFB/1988).

Frise-se, nesse passo, que a extirpação da não vinculação do Texto Constitucional jamais poderia abrir espaço a que o Poder Legislativo "legitimamente" viesse a afetar o orçamento por inteiro, aniquilando a discricionariedade conferida pela Constituição ao Chefe do Executivo no que tange à confecção dos projetos de leis orçamentárias. Tal hipótese equivaleria a indevida interferência do Poder Legislativo na esfera de atuação do Poder Executivo, a quem pertence a iniciativa de confecção das leis orçamentárias, nos moldes tais como preconiza o art. 61, § 1º, II, "b", da Carta de 1988.

De fato, as regras e os princípios constitucionais orçamentários nos conduzem à ideia de que deva haver um planejamento estatal dirigido à implementação de seus misteres. Também

---

[305] CATÃO, Marcos André Vinhas. Novas perspectivas no princípio de não-afetação e destinação da receita tributária. *In:* PIRES, Adilson Rodrigues; TÔRRES, Heleno Taveira (Orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário.* Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 566.

[306] OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. *Cláusulas pétreas financeiras e tributárias*. Rio de Janeiro: Gramma, 2019. p. 42.

[307] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 142.

à luz dessa concepção, não poderia vingar a interpretação segundo a qual a ausência de previsão expressa referente à não afetação implicaria permissão à plena vinculação, impondo reconhecer-se, num raciocínio ponderativo, que semelhante linha de pensamento se contrapõe ao princípio democrático, do qual deriva a noção de programação.

Desse modo, haveria de ser concebido um procedimento que respeitasse o planejamento, tal qual imposto pela Constituição. No Estado Democrático de Direito revela-se imperiosa a estreita ligação entre a vontade popular manifestada pelo voto em um partido e o planejamento por este partido apresentado à população ao longo da campanha eleitoral. Afinal, as metas, diretrizes, despesas e demais ações governamentais integrantes do PPA correspondem a escolhas devidamente sufragadas nas urnas pela população.

Impõe-se consignar que o PPA começa a ser delineado na campanha eleitoral, sendo correto afirmar que a população, no contexto ora evidenciado, não elege propriamente candidatos, mas programações. É de se intuir, pois, que o programa de governo depositado pelo candidato nos Tribunais Eleitorais há de ser concebido como um esboço daquilo em relação a que converter-se-á o planejamento de longo prazo que regerá a vida daquela coletividade ao longo dos quatro anos subsequentes.

Nessa ordem de ideias, se o candidato, eleito com lastro em determinada programação, se eximir de confeccionar o Projeto de PPA nos moldes a que se comprometera – a ponto de tal programação não ser efetivamente erigida a planejamento de longo prazo –, configurar-se-ia o que se tem convencionado denominar "estelionato eleitoral", fato a ensejar, até mesmo, no nosso entender, o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), como forma de se questionar a compatibilidade vertical daquele PPA com a Lei Maior.

Nessa hipótese, os termos do PPA revelar-se-iam, em absoluto, ilegítimos, porquanto o planejamento delineado na peça orçamentária estaria a vilipendiar o princípio democrático, já que não refletiria as escolhas da população, que logrou eleger um esboço daquilo que supostamente nortearia a sua vida pelos próximos quatro anos.

Fato é que pende sobre a trindade orçamentária – no âmbito da qual o PPA figura como baliza norteadora das demais leis – a controvérsia acerca de sua natureza. Nesse compasso, questiona-se se o PPA embutiria um conjunto de normas meramente autorizativas, em razão do que admitir-se-ia algum nível de descumprimento, colocando-se em xeque, inclusive, a obrigatoriedade de a LDO e a LOA efetivamente implementarem as políticas públicas em consonância com as disposições nele consubstanciadas.

Conforme entende BASILE CHRISTOPOULOS, em posição a que nos filiamos, o PPA tem todo o seu conteúdo vinculativo do comportamento do agente público, lançando mão de uma variedade de normas jurídicas, regras e princípios condicionantes da atividade financeira dos Municípios, dos Estados e da União.[308]

Não fosse assim, o âmago do princípio do planejamento quedar-se-ia ferido de morte, mesmo porque a programação, como se deixou claro, deve refletir as escolhas da população. À luz do § 4º do art. 165 da Constituição, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na LOA serão elaborados em consonância com o PPA, devendo ser apreciados pelo Congresso Nacional.

Insistimos que o candidato eleito está inarredavelmente vinculado à programação de governo apresentada à população durante a campanha eleitoral, mormente ante a circunstância de quedarmo-nos diante de um Estado Democrático de Direito, conforme alude o art. 1º da Constituição. Assim, o programa de governo que pavimentou o caminho para a sua eleição deve nortear a confecção do PPA.

Aliás, amoldar-se-á como uma luva ao nosso entendimento a futura Nova Lei de Finanças Públicas (NLFP), cujo propósito se dirige à concretização do comando embutido no § 9º do art. 165 da Constituição, finalmente imprimindo concretude às pretensões do constituinte originário, ao talhar o arcabouço legislativo que cunhará os lindes do Sistema Orçamentário brasileiro. Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 296/2016, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), nos termos do qual *o Plano Plurianual tomará por base o plano de governo do candidato eleito Chefe do Poder Executivo e será estruturado por programas, que deverão contemplar todas as despesas associadas ao atendimento de seus objetivos* (art. 6º).[309]

Digna de encômios a cautela do Professor MARCUS ABRAHAM, ao frisar que,

> na seara orçamentária dos dias de hoje, não há mais espaço para escolhas discricionárias injustificadas, tanto no estabelecimento do conteúdo das leis orçamentárias, que são parametrizadas pelos objetivos e valores constitucionais, como

[308] CHRISTOPOULOS, Basile. *Orçamento público e controle de constitucionalidade:* argumentação consequencialista nas decisões do STF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 127.

[309] A NLFP está prevista no Projeto de Lei do Senado (PLS) 229/2009, do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), aprovado pelo Plenário em junho de 2016. A matéria aguarda a instalação de uma comissão especial na Câmara, onde foi identificada como PLP 295/2016 (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar – PLP n. 295/2016. Disponível em: https://www. https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990. Acesso em: ago. 2021).

> na sua execução, que passa a ser obrigatória e vinculante para o administrador público, [...].[310]

Com efeito, o § 1º do art. 11 da Lei n. 9.504/1997 c/c o inciso VII do art. 27 da Resolução do TSE n. 23.609/2019, exigem, para fins de registro da candidatura, sejam apresentados à Justiça Eleitoral alguns documentos, entre os quais restam incluídas as propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República, sem o quê não se fará possível a homologação da respectiva candidatura, seguida do correlato registro.

Os candidatos à Chefia do Executivo deverão depositar na Justiça Eleitoral, juntamente com o seu requerimento de registro de candidatura, duas vias de sua plataforma ou plano de governo[311] – uma impressa; a outra, digitalizada –, sem que a lei preveja, no entanto, qualquer sanção para o caso de o candidato, na constância do mandato, se eximir de cumprir as propostas apresentadas.

Contudo, acreditamos que a ausência de previsão legal sancionatória não poderia dar azo a que um candidato – que se elegeu com lastro em determinada plataforma de governo – seja portador de um "salvo conduto" para implementar o que porventura lhe aprouver, mesmo porque toda e qualquer ilação que enveredar por este viés corresponderá, automaticamente, à inaceitável depreciação da democracia material, tal como, em seguida, lograremos explicitar. Inabalável a conclusão no sentido de que a programação que elegeu o candidato deva produzir efeitos jurídicos, compelindo-o à elaboração do PPA em observância às promessas de campanha que o catapultaram à Chefia do Executivo.

Curial registrar, nessa senda, a existência de Projeto de Lei (PL) de n. 3453/2004 – de autoria do Deputado Wladimir Costa (PMDB-PA) –, de cujo teor extrai-se a possibilidade de punição do candidato que prometer, durante a campanha eleitoral, a implementação de projetos de investimento sabedoramente inexequíveis, conduta que seria tipificada como "estelionato eleitoral".[312] Em consonância com a proposta, que aguarda a designação de relator na Comissão

---

[310] ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais:* orçamento público impositivo – da elaboração à execução cit., p. 268.

[311] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de candidatos. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/candidaturas/. Acesso em: nov. 2021.

[312] O projeto prevê pena de dois meses a um ano de detenção, ou pagamento de multas entre R$ 20 mil e R$ 50 mil para o candidato que cometer "estelionato eleitoral", sendo que a pena poderá ser aumentada na eventualidade de o candidato fazer uso da TV ou rádio para veicular a promessa sabedoramente inviável (BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto tipifica o crime de estelionato eleitoral. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/51028-projeto-tipifica-o-crime-de-estelionato-eleitoral/. Acesso em: nov. 2021).

de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, as promessas de campanha, antes da divulgação, deverão ser protocoladas no Tribunal Regional Eleitoral (TRE), sendo certo que o descumprimento da exigência agravará o crime.

Tal pretensão vai ao encontro da já mencionada posição de JOSÉ MAURÍCIO CONTI, para o qual a legislação deveria exigir, por ocasião do registro de candidatura, que os candidatos apresentassem um plano de governo detalhado, apto a guiar a confecção do PPA, obrigando-os a talhar uma linha de conduta, ainda que mínima, para o período em que governarem, fato a possibilitar ao eleitorado a verificação do cumprimento dos compromissos pelos candidatos encampados.[313]

Acaso não emerjamos a semelhante conclusão, a própria ideia de democracia substancial ver-se-ia, repise-se, degenerada.

Como muito bem realça DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, a moderna democracia, amplamente difundida, é a que se materializa pelo critério da maioria de representantes dos membros de uma sociedade, erigidos ao poder mediante o voto. É a chamada democracia formal, que resta ancorada em duas presunções: a de que o escolhido permanecerá com sua legitimação originária, nada importando que decisões irá tomar, e a de que todas as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduzirão aos resultados desejados pela sociedade. Na democracia formal, os processos de investidura e decisórios são suficientemente legitimatórios. A democracia material, noutro espectro, é aquela que se realiza não pela satisfação das formalidades procedimentais atinentes à escolha dos aspirantes a cargos políticos, mas pela eleição de novos instrumentos de participação legitimatória, não só para a escolha das políticas, mas sobretudo para a confirmação de que tais políticas vêm se revelando eficazes, eficientes e efetivas. Por esta razão, a democracia material se alicerça na participação política, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado. Hodiernamente, a teoria da democracia está propensa a distinguir com meridiana clareza a democracia na qualidade de processo de seleção de agentes políticos, a democracia a título de processo decisório de políticas públicas e, por fim, a democracia como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas.

Assevere-se que, de modo a que esta terceira vertente da democracia material reste concretizada, não se faz necessário nada mais do que uma ampla admissão de adequadas

---

313 CONTI, José Maurício. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente cit., p. 100; BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer do relator, Senador Arthur Virgílio, sobre os Projetos de Lei do Senado n. 229 e 248, de 2009.

modalidades de controle social no ordenamento jurídico, aliada à preparação cívica para corretamente empregá-las, não sem descurar de uma livre e extensa rede de informação dos governados.[314]

Imprescindível, nesse contexto, observarmos que a concepção de Estado de Direito aponta não apenas para a necessária separação de poderes – a demandar a existência dos "freios e contrapesos" –, como também à presença de um juiz natural que seja imparcial e independente. O Estado tão somente afigurar-se-á democrático, se e quando o povo efetivamente exercer o poder por meio de seus representantes ou, em alguns casos, diretamente, sendo essencial, entretanto, que direitos fundamentais constem nas Cartas Políticas e sejam, de fato, respeitados.[315]

Vem a calhar a arguta observação de CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO, para quem:

> [...] As democracias contemporâneas se caracterizam, na realidade, pelo desinteresse generalizado pela política; pela grande influência do poder econômico sobre os processos eleitorais; pela manipulação da opinião pública pelos meios de comunicação; pela corrupção generalizada dos governos*; pela ausência de fidelidade dos governantes aos princípios de seu partido e às propostas de campanha,* etc.[316] (destaques nossos).

Ao ensejo, JOSÉ AFONSO DA SILVA, brinda-nos com os princípios em relação aos quais um Estado Democrático de Direito não poderia prescindir de respeitar, quais sejam, o princípio da constitucionalidade, o princípio democrático, o sistema de direitos fundamentais, o princípio da justiça social, o princípio da igualdade, os princípios da divisão de poderes e da independência do juiz, o princípio da legalidade e, por fim, o princípio da segurança jurídica. Arremata o constitucionalista, por derradeiro, que a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito "consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social".[317]

MARCUS ABRAHAM, em referência ao caráter normativo de que é dotada a LOA em contraponto à noção de planejamento, aduz que:

> O modelo de orçamento-programa se relaciona com o princípio da programação ou do planejamento, que revela o atributo de instrumento de gestão de que o orçamento

---

[314] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público* cit., p. 119-125.

[315] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento cit., p. 180-182.

[316] SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa:* um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática cit., p. 168.

[317] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo* cit., p. 122-123.

> está dotado, devendo apresentar programaticamente o plano de ação do governo para o período a que se refere, inclusive as diretrizes, metas e prioridades da Administração Pública, bem como os programas de duração continuada, integrando, de modo harmônico as previsões da lei orçamentária anual, da lei do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias
> [...]
> Ora, no momento em que as leis orçamentárias passam a dispor de um conteúdo que vai muito além de um mero plano de contas com previsão de receitas e despesas, e passam a ser dotadas de substância analítica que materializa programas, políticas públicas, planos de ação e objetivos governamentais, conferindo a partir de previsões genéricas e abstratas maior concretude aos atos administrativos que serão realizados a partir da lei orçamentária anual, o seu conteúdo passa a ser dotado de densidade normativa.[318]

Tomando-se por certa a ideia de que o candidato remanesce atado à programação depositada no TSE ou no TRE, questão lateral – mas não menos relevante –, refere-se à verificação da responsabilidade do Poder Público nos casos em que, em respeito ao princípio da abstenção,[319] necessita engajar a iniciativa privada a implementar o plano.

ALMIRO DO COUTO E SILVA disserta sobre a responsabilidade estatal em virtude de ato que incorre em descumprimento ao planejamento. O festejado autor discorre sobre três espécies de plano: (i) planos indicativos de cunho não obrigatório, em que o governo aponta para determinada direção, sem sinalizar o engajamento da iniciativa privada; (ii) planos incitativos, no âmbito dos quais o governo necessita do engajamento da iniciativa privada para lograr êxito, a envolver promessas por intermédio de incentivos a título de contrapartida – tais como "subvenções, vantagens fiscais, créditos, fixação de preços mínimos, compromisso de aquisição de safra, melhoramentos da infraestrutura mediante construção de estradas, fornecimento de energia elétrica, etc., ou, inversamente, desestimulando certas situações ou iniciativas pela imposição, por exemplo, de encargos fiscais mais pesados" –, sendo certo que, nesses casos, a responsabilidade do agente público oscilará ao sabor do que já houver sido executado; (iii) planos imperativos, os quais, como denota a própria nomenclatura, hão de ser observados,

---

[318] ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais:* orçamento público impositivo – da elaboração à execução cit., p. 250-252.

[319] Marcos Juruena Villela Souto, analisando a questão sob enfoque diverso, aponta que o planejamento deve primar pela obediência aos princípios consagrados no Texto Constitucional, sobretudo os que concernem especificamente à propriedade privada, à livre-iniciativa e à livre concorrência, de forma que as normas definidoras dos fins a serem alcançados pela Administração Pública não podem ser impostas à iniciativa privada, a qual encontra no planejamento mera indicação das atividades que porventura podem conduzir ao desenvolvimento. Dessa forma, a questão não se cinge à suposta rejeição do sistema de mercado, mas, antes, orbita em torno do estímulo a que a empresa privada se veja livre para exercer qualquer atividade, ainda que não relacionada com a proposta estatal que carreará ao desenvolvimento econômico. Este o significado da cláusula albergada no art. 174 da CRFB/1988 (VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito administrativo da economia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 22).

valendo notar que o diferencial, aqui, é a cogência; nos tipos anteriores, os particulares dispõem de liberdade para escolher a orientação que mais lhes convier, apesar dos benefícios que lhes possam ser oferecidos ou dos ônus que eventualmente incidirão.[320]

A ponto nodal da questão concerne, no entanto, à natureza jurídica do plano.

ALMIRO DO COUTO E SILVA aduz que a tendência é a de procurar enquadrar a lei do plano numa nova categoria, claramente guiada pelo preconceito de que a lei deve ter necessariamente uma sanção, para concluir que, "se assim efetivamente fosse, não saberíamos como explicar as normas de organização, que formam parte expressiva das normas do direito constitucional, ou as normas do direito internacional público".[321]

De fato, a lei que aprova os planos indicativos ou incitativos é despida de sanção. Nada obstante, isso não quer significar que não produza qualquer efeito jurídico, revelando-se forçoso admitir que tal lei obriga internamente a Administração Pública, criando deveres jurídicos para os servidores incumbidos de materializar as medidas indispensáveis à efetivação do plano. De outra banda, não se pode descartar que, em determinadas situações, ao incutir nos administrados confiança no comportamento do Poder Público quanto às promessas amalgamadas no plano e nas providências concretas destinadas a concretizá-los, a lei pode ensejar a responsabilização do Estado pela infração dos deveres imanentes à ideia de boa-fé.[322]

Nessa linha de pensamento, segue o autor:

> [...] sendo o princípio da boa-fé princípio geral de direito, é irrecusável que a ele também se submete o Estado. Já vimos, no entanto, que a supremacia dos interesses públicos sobre os interesses individuais toma admissível que, via de regra, o Estado modifique os rumos de sua política e possa, igualmente, alterar seus planos. A frustração de expectativas é, pois, algo inarredável da atividade estatal. *Há situações, contudo, em que o Estado incentiva de forma tão nítida e positiva os indivíduos a um determinado comportamento, mediante promessas concretas de vantagens e benefícios, que a violação dessas promessas implica infringência ao princípio da boa-fé, cabendo ao Estado indenizar os danos decorrentes da confiança.* Por certo, isso não acontece nos planos meramente informativos, nos quais o Poder Público simplesmente coleta dados ou faz prognósticos e projeções, cabendo ao particular assumir os riscos pela adoção de algum dos caminhos antevistos pelo plano (DO COUTO E SILVA, Almiro),[1] mas sim naqueles de caráter incitativo, em cuja implantação ou execução o Estado se compromete firmemente a propiciar benefícios de qualquer natureza, inclusive de índole fiscal. Deve-se esclarecer, porém, que a

[320] COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, n. 57, p. 134-135, 2003.

[321] COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento cit., p. 133-147; COUTO E SILVA, Almiro do *apud* LAUBADÈRE, André de. *Droit public économique*. Paris: Dalloz, 1980. p. 433 e ss.

[322] COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento cit., p. 140; COUTO E SILVA, Almiro do *apud* LAUBADÈRE, André de. *Droit public économique* cit., p. 433 e ss.

> responsabilidade do Estado raramente poderá derivar do plano em si, estando geralmente ligada ao procedimento da administração pública na fase da execução do plano, e aos atos concretos que pratica, visando a esse fim. Entretanto, além desses requisitos, para que nasça o dever do Estado de indenizar, parece-nos que será ainda necessário agregar dois outros elementos, sempre exigidos nos casos de responsabilidade do Estado por atos ilícitos: a anormalidade e a especialidade do dano (CANOTILHO, José Joaquim Gomes),[2] muito embora a responsabilidade por danos decorrentes da confiança esteja mais próxima da responsabilidade por atos ilícitos[323] (destaques nossos).

Em desenlace, JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, ao destrinchar o princípio da segurança jurídica em conjunto com o princípio da proteção da confiança, conclui que, em seu âmago, tanto um como outro demandam fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do Poder Público, de modo que o cidadão possa vislumbrar a garantia de segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos próprios de seus atos.[324]

Não à toa, o princípio do planejamento embute a concepção de que o orçamento deve refletir programas de governo, que, por sua vez, passam a vincular as ações e os gastos públicos, relevando atentar, ademais, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, imbuída do propósito de emprestar ainda mais eficácia ao planejamento, trouxe a possibilidade de se punir o ente, o poder ou o órgão que porventura vierem a descumprir o comando impositivo de programar, à luz do que dispõem as letras do seu art. 1º, § 1º, c/c os arts. 4º ao 10.

De parte isso, a jurisprudência do STF, que afastava a possibilidade de controle de constitucionalidade de leis e normas orçamentárias, sob o mote de que estar-se-ia diante de leis de efeitos concretos – desprovidas, pois, de cunho normativo –, evoluiu, passando a admitir, a partir do paradigmático julgamento das ADIs 2.108 e 2.535, o controle abstrato das leis orçamentárias, fato que foi confirmado no julgamento da ADI 2.925, tida como precedente para julgamentos futuros, o que foi corroborado por ocasião da decisão proferida no bojo da ADI 4.048, razão por que concebeu-se tal julgamento como uma consolidação do acórdão proferido na ADI 2.925.[325] Mais à frente, temos os exemplos das ADIs 5.468 e 5.449, reiterando a possibilidade de que seja levada a efeito a fiscalização abstrata de normas orçamentárias,

---

[323] [1]COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento cit., p. 140; COUTO E SILVA, Almiro do *apud* COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *RDP,* n. 63, p. 28 e ss., 1982; [2]COUTO E SILVA, Almiro do *apud* CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974. p. 143 e ss..

[324] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e a teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004. p. 257.

[325] CHRISTOPOULOS, Basile. *Orçamento público e controle de constitucionalidade:* argumentação consequencialista nas decisões do STF cit., p. 289-291.

oportunidade na qual o relator do acórdão aduziu que a Lei Orçamentária que materialize atos de aplicação primária da Constituição Federal pode ser submetida a controle de constitucionalidade em processos objetivos, autorizando-nos a concluir no sentido de que o STF passou a reconhecer materialidade do conteúdo das leis orçamentárias.

Impositiva, dessarte, a conclusão segundo a qual o planejamento, observado por este ângulo, deva ser lido em consonância com o princípio democrático, circunstância em que se revela intrinsecamente atrelado à ideia de legitimidade.

Sendo assim, se o orçamento, em função da inexistência de expresso óbice constitucional, pudesse ser integralmente pré-alocado pelo Poder Legislativo, usurpando-se do Poder Executivo a discricionariedade imanente à confecção dos projetos de leis orçamentárias, de que valeria a cláusula pétrea hospedada no art. 60, § 4º, I, da Constituição, que dispõe acerca do voto direto, secreto, universal e periódico?

Parece-nos que a extirpação do princípio da não vinculação do Texto Constitucional – atrelada à ideia de que tal supressão implicaria permitir a plena vinculação de receitas por instrumentos normativos infraconstitucionais – abriria perigosa senda não apenas à aniquilação da separação dos poderes, mas também à neutralização do núcleo intangível da cláusula que alberga o voto direto, secreto, universal e periódico.

Partindo desse pressuposto, voltemo-nos à deturpação sofrida, no transcorrer dos anos, pelo princípio da não afetação de impostos, o qual, conforme evidenciado, originalmente comportava duas exceções. Isso quer significar que, entre as exceções ao princípio da não afetação atualmente existentes, tão somente duas delas advieram pelas mãos do constituinte originário, isto é, por ocasião da promulgação da Constituição da República de 1988.

2.3 Os instrumentos contemporizadores do princípio da não vinculação

Consoante aponta ANDRÉ CASTRO CARVALHO, a não vinculação estampa, de forma implícita, a vedação genérica no sentido de que se vejam afetadas as receitas públicas, de modo que, acaso positivada, poderá ou confirmar a regra geral ou restringir o seu escopo de aplicação, seja vedando a afetação da receita apenas de tributos, seja impedindo a vinculação da receita oriunda de alguma espécie tributária.[326]

[326] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 27.

O princípio da não vinculação ou da não afetação, hospedado no inciso IV do art. 167 da Constituição, tem a ver com o elemento finalístico dos impostos.

Como se sabe, o imposto é espécie de tributo desvinculado nas duas "pontas".

Explicamos: nos impostos, não há vinculação quanto ao fato gerador, porquanto não originário de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte; tampouco há vinculação no que se refere ao produto arrecadado, já que a receita oriunda dos impostos deve ser vertida para as despesas genéricas do Estado, notadamente as despesas relacionadas aos serviços públicos *uti universi*, de usuários indeterminados.

Nesse sentido, o princípio da não vinculação diz respeito àquilo que se deve fazer com o produto arrecadado a título de impostos. De feito, como se viu, está-se diante de ordem dirigida ao legislador, que, de pronto, vê-se impedido de atrelar a receita proveniente dos impostos a fundo, órgão ou despesa.

Assim é que pecaria por inconstitucional uma lei cujos termos dispusessem acerca da vinculação da receita de determinado imposto a fundo, órgão ou despesa específica.

O princípio se justifica à medida que se reserva, ao orçamento e à própria Administração – em sua atividade discricionária relativa à elaboração do orçamento –, espaço para determinar os gastos com investimentos e políticas sociais.

No entanto, o princípio da não afetação tem pouca aplicação, sobretudo porque as normas do Direito Administrativo e do Direito Econômico, conforme adiante explicitar-se-á, vinculam grande parte das receitas.

Em que pese a vedação constitucional, o princípio em debate logra comportar oito exceções, pelas quais o legislador constituinte ora vinculou a receita oriunda de imposto a uma despesa específica, ora permitiu fosse vinculada a receita de imposto a uma despesa específica.

O princípio, é de se intuir, parece ter sofrido uma desfiguração, mormente porque, entre as exceções, apenas duas delas advieram originalmente no Texto Constitucional.

A primeira exceção original concerne às transferências constitucionais, também chamadas de repartições obrigatórias de receitas, técnica integrante da discriminação de rendas, que encontra guarida nos arts. 157 a 162 da Constituição. Já a segunda, refere-se ao atrelamento de parte da arrecadação dos impostos aos gastos com educação, determinando o art. 212 da Constituição que a União aplique em MDE, 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.

As demais exceções foram introduzidas na Constituição de 1988 por obra do constituinte derivado e estão espalhadas pelo Texto Constitucional, muito embora reunidas, em remissão, na parte final do inciso IV do art. 167, bem como no § 4º do mesmo artigo.

Posto isso, em apertada síntese, a receita dos impostos não será vinculada, excetuadas oito situações, quais sejam:

a) repartição constitucional das receitas, consoante estipula a Constituição em seus arts. 157 a 162. Trata-se a distribuição intergovernamental de receitas de instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela do produto arrecadado pelo ente maior;
b) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212 da Constituição, cujos termos determinam que a União nunca aplique menos de dezoito por cento da receita dos impostos em Educação, e os Estados e Municípios, nunca menos de vinte e cinco por cento;
c) Permissão, nos termos do § 4º do art. 167 da Constituição, à vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 156-A, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d", "e" e "f" do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia (EC n. 132/2023);
d) implementação de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos percentuais definidos pela LC n. 141/2012 (EC n. 29/2000);
e) vinculação de verbas federais, estaduais e municipais a fundos de combate e erradicação da pobreza, consoante rezam os arts. 81 e 82 do ADCT (EC n. 31/2000);
f) realização de atividades da administração tributária, suplementando a norma disposta no art. 37, XXII, da Constituição (EC n. 42/2003);
g) vinculação de verbas estaduais a programas de apoio à inclusão e promoção social, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, consoante preconiza o parágrafo único do art. 204 da Carta Magna (EC n. 42/2003);
h) vinculação de verbas estaduais a fundo estadual de fomento à cultura, até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para fins de financiar programas e projetos culturais, nos moldes do consubstanciado no art. 216, § 6º, da Constituição (EC n. 42/2003).

Forçoso concluir que, ante o exagerado número de exceções, o orçamento se tornou absolutamente rígido, porquanto, muito embora a Constituição, em tese, propugne pela não vinculação, o que existe, à luz das exceções constitucionais, é verdadeira vinculação, visto que

a receita oriunda dos impostos se encontra, em sua quase totalidade, vinculada. Em face da exacerbada verve vinculante do constituinte derivado, aquilo que deveria ser a regra convolou-se em exceção.

Fato é que o legislador orçamentário deveria ter plena liberdade para dispor do orçamento conforme melhor lhe aprouvesse, com verbas livres para custear o programa de governo para o qual foi eleito.[327]

Dessarte, uma vez caracterizada a excessiva rigidez orçamentária, precisou-se criar um instrumento que promovesse a necessária e imperiosa desvinculação. Isso se deveu ao fato de que, ao Presidente da República, no momento da confecção da peça orçamentária, não restava margem de manobra suficiente para se decidir onde e como se gastar, chegando ao ponto de minar-se lhe a discricionariedade imanente à elaboração do Projeto de LOA (PLOA), lembrando, nesse particular, que a inciativa privativa da confecção dos projetos de leis orçamentárias lhe pertence.

Afora a circunstância deste rol sem-fim de vinculações afetar não apenas a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo – conforme adiante exploraremos –, não convém ignorar as danosas repercussões que, diante desse estado de coisas, de imediato se impuseram à questão do federalismo fiscal, nomeadamente em prejuízo do relacionamento entre o Governo Central e os Governos Subnacionais, sobretudo porque, à medida que a Constituição da República impõe vertam os entes menores, em percentual predefinido, recursos para determinadas despesas, vê-se reduzido o poder de auto-organização de que deveriam gozar – em respeito ao art. 18 da CRFB/1988 – e, por conseguinte, tem-se por maculada a autonomia constitucional, que, por sua vez, esteia-se na autonomia financeira decorrente da atribuição constitucional de competências.[328]

Como se não bastasse, à luz da inteligência do art. 160 da Constituição, conquanto as transferências obrigatórias não se sujeitem a condicionamentos, tal vedação comporta duas exceções, cujos termos vêm plasmados no parágrafo primeiro do mencionado dispositivo, sendo certo que uma delas concerne exatamente à possibilidade de os entes políticos maiores condicionarem a entrega de recursos nos casos de descumprimento do disposto no art. 198, § 2º, II e III, da Constituição. Noutras palavras, caso os Estados e os Municípios se eximam de

[327] SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios cit.

[328] Cláusula pétrea que, ao lado da repartição de receitas, integra a discriminação constitucional de rendas.

destinar, respectivamente, 12% e 15% da receita proveniente dos impostos às ASPS, sujeitar-se-ão a severas punições, pelo que lhes serão bloqueadas as transferências intergovernamentais.

A corroborar os argumentos supraexpendidos, convém franquear espaço às bem traçadas linhas lavradas por RICARDO LOBO TORRES, segundo o qual:

> O Estado Fiscal Democrático desenhado pela CF 88 e suas Emendas posteriores aderiu ao federalismo assimétrico ou concorrente, pois:
>
> a) o poder de legislar, principalmente por meio de lei complementar, passou a se centralizar nas mãos da União, que dele usou e abusou, não obstante a mensagem originária da Constituição de 1988 no sentido do municipalismo;
> b) a expansão dos direitos humanos e dos novos mecanismos jurisdicionais de controle da legalidade tributária, assim como a chamada judicialização da política tributária, fizeram com que a União dilargasse o campo de sua atuação no plano do federalismo;
> *c) criaram-se vinculações constitucionais – sem paralelo no direito comparado – das receitas dos Estados e Municípios para a cobertura das despesas com a educação (EC 14 e 53) e a saúde (EC 29/00);*
> d) o figurino constitucional flexível das contribuições econômicas e sociais levou à criação de inúmeros tributos anômalos, sem a obrigação de repasse para Estados e Municípios;
> *e) as desvinculações de receitas da União (DRU), necessárias ao equacionamento da dívida pública brasileira, deram ao poder central instrumentos não outorgados a Estados e Municípios;*
> f) a "guerra fiscal" entre os Estados-membros em busca de investimentos das empresas tem crescido mesmo *contra legem*[329] (destaques nossos).

Tornando a tratar das exceções ao princípio da não afetação, nada obstante logrem incrementar o fenômeno da rigidez orçamentária, impossível ignorarmos que os fatores determinantes do engessamento orçamentário não são mutuamente excludentes.

Nessa espiral, constata-se que a proteção aos direitos garantidos por lei se materializa mediante vinculações de receita orçamentária. Afora isso, as normas atinentes às transferências de recursos federais a Estados e Municípios não estão livres de entrar em choque com as vinculações de receita a certas classes de gastos, circunstância da qual derivam sérias deturpações ao comando da política orçamentária.

O cenário ganha cores mais dramáticas com o elevado nível de compromissos financeiros, que naturalmente clamam por mecanismos assecuratórios do seu fiel cumprimento.

Não é de se estranhar que as distorções a que está submetida a peça orçamentária conduzam o governo a empreender estratégias tendentes a mitigar os efeitos produzidos pelas vinculações. Todo o esforço envidado se dá no sentido de possibilitar sejam conciliadas as

---

[329] TORRES, Ricardo Lobo. Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. I, p. 407-408.

pressões sobre as despesas com os *limites ditados pela macroeconomia e pela política de tributação*.

Como se não fosse suficiente, presencia-se uma forte e incompreensível inclinação, não apenas dos legisladores ordinários infraconstitucionais, como também dos legisladores constituintes estaduais, em direção à ampliação das vinculações, fato que pode ser constatado pela leitura de diversos julgados do STF, no bojo dos quais foram declaradas inconstitucionais as reiteradas tentativas de afronta ao princípio da não vinculação, de que são ostensivos

exemplos os acórdãos proferidos no âmbito das ADIs 553,[330] 820,[331] 584,[332] 1.689,[333] 1.759,[334] 1.750,[335] 2.529,[336] 2.722,[337] 2.848,[338] 3.576[339] e 4.102,[340] bem como dos REs 183.906,[341] 213.739,[342] 218.874,[343] 370.115,[344] 585.535[345] e 1.244.992.[346]

---

[330] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A FUNDO DESTINADO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DE PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS. § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ART. 56 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 158, 159, 165, § 8º, 167, INC. IV, E 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DA REGRA POSTA NO ART. 56 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO QUANTO AO § 1º DO ART. 226 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1. O Supremo Tribunal Federal assentou serem inconstitucionais as normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação contida no art. 167, inc. IV, da Constituição da República. 2. Ação julgada prejudicada quanto ao art. 56 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição estadual por ser norma cuja eficácia se exauriu e procedente quanto ao § 1º do art. 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 553, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 13-6-2018, Plenário, *DJ* 14-2-2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[331] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 202 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. LEI ESTADUAL N. 9.723. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO. APLICAÇÃO MÍNIMA DE 35% [TRINTA E CINCO POR CENTO] DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS. DESTINAÇÃO DE 10% [DEZ POR CENTO] DESSES RECURSOS À MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 165, INCISO III, E 167, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Preliminar de inviabilidade do controle de constitucionalidade abstrato. Alegação de que os atos impugnados seriam dotados de efeito concreto, em razão da possibilidade de determinação de seus destinatários. Preliminar rejeitada. Esta Corte fixou que 'a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos' [ADI n. 2.135, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* 12.5.00]. 2. A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. Conhecimento da ação direta. 3. A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [*Massnahmegesetze*], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. 4. Os textos normativos de que se cuida não poderiam dispor sobre matéria orçamentária. Vício formal configurado – artigo 165, III, da Constituição do Brasil – iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo das leis que disponham sobre matéria orçamentária. Precedentes. 5. A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na 'manutenção e conservação das escolas públicas estaduais' vinculou a receita de impostos a uma despesa específica – afronta ao disposto no artigo 167, inciso IV, da CB/88. 6. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como da Lei estadual n. 9.723, de 16 de setembro de 1.992" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, j. 15-3-2007, Plenário, *DJ* 28-2-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[332] "Art. 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Lei estadual 9.723. Manutenção e desenvolvimento do ensino público. Aplicação mínima de 35% da receita resultante de impostos. Destinação de 10% desses recursos à manutenção e conservação das escolas públicas Estaduais. [...] A determinação de aplicação de parte dos recursos destinados à educação na 'manutenção e conservação das escolas públicas estaduais' vinculou a receita de impostos a uma despesa específica – afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF/1988 [ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, j. 15-3-2007, *DJE* de 29-2-2008.]" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19-3-2014, *DJE* 9-4-2014. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[333] "Ademais, o inciso IV do art. 167 da CF, hoje com a redação dada pela EC 29, de 14-9-2000, veda 'a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde e para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, e 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo'. A vedação é afastada, portanto, apenas nas hipóteses expressamente ressalvadas, que não abrangem os programas de assistência integral à criança e ao adolescente. É que, quanto a isso, o inciso IV do art. 167 da CF encerra norma específica, fazendo ressalva expressa apenas das hipóteses tratadas nos arts. 198, § 2º (SUS), e 212 (para manutenção e desenvolvimento do ensino)" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.689, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12-3-2003, Plenário, *DJ* 2-5-2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[334] "Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela EC 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da CF" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-4-2010, Plenário, *DJE* 20-8-2010. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[335] "É inconstitucional a lei complementar distrital que cria programa de incentivo às atividades esportivas mediante concessão de benefício fiscal às pessoas jurídicas, contribuintes do IPVA, que patrocinem, façam doações e investimentos em favor de atletas ou pessoas jurídicas. O ato normativo atacado faculta a vinculação de receita de impostos, vedada pelo art. 167, IV, da Constituição do Brasil/1988. Irrelevante se a destinação ocorre antes ou depois da entrada da receita nos cofres públicos" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, j. 20-9-2006, *DJ* 13-10-2006.]. Vide ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-04-2010, Plenário, *DJE* de 20-8-2010. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[336] "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.133/2001 do Estado do Paraná, que instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, vinculando parte da receita do ICMS ao Fundo Estadual de Cultura. Violação ao art. 167, IV, da CF" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.529, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-6-2007, Plenário, *DJ* 6-9-2007. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[337] "Observe-se, ainda, que o art. 7º da lei estadual impugnada determinou que, do valor do crédito fiscal previsto no seu art. 3º, 40% deverá ser recolhido para apoiar os produtores e 10% para a pesquisa do algodão. Tem-se aqui inequívoca afronta ao disposto no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesas. Ressalte-se que esta Corte houve por bem declarar a inconstitucionalidade de lei paulista que destinou 1% do ICMS ao fornecimento de programas habitacionais, por afronta ao dispositivo constitucional mencionado (RE 183.906/SP, *RTJ* 167, p. 287/295)" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.722, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15-9-2005, Plenário, *DJ* 19-12-2006. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[338] "Fornecimento gratuito de energia elétrica. Violação ao art. 167, IV, da CF. A lei potiguar impugnada, ao instituir programa de fornecimento gratuito de energia elétrica financiado com parcela da arrecadação do ICMS, produziu vinculação de receita de imposto, vedada pelo mencionado dispositivo constitucional" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.848-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 3-4-2003, Plenário, *DJ* 2-5-2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[339] "Lei estadual 12.223, de 3-1-2005. Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul. [...] As normas em estudo, ao possibilitarem o direcionamento, pelos contribuintes, do valor devido a título de ICMS para o chamado Fundo Partilhado de Combate às Desigualdades Sociais e Regionais do Estado do Rio Grande do Sul, compensando-se, em contrapartida, o valor despendido sob a forma de crédito fiscal presumido, criaram, na verdade, um mecanismo de redirecionamento da receita de ICMS para a satisfação de finalidades específicas e predeterminadas, procedimento incompatível, salvo as exceções expressamente elencadas no art. 167, IV, da Carta Magna, com a natureza dessa espécie tributária. Precedentes: ADI 1.750 MC, Rel. Min. Nelson Jobim, ADI 2.823 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, e ADI 2.848 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.576, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22-11-2006, Plenário, *DJ* 2-2-2007. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[340] "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" contidas no art. 1º da Lei estadual n. 1.729/1990 e art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão "e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial", da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões "à UERJ e", "306, § 1º (atual 309), e" e "e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida" do art. 1º da Lei fluminense n. 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n. 2.081/1993" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, Plenário, *DJ* 10-2-2015. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[341] "A teor do disposto no inciso IV do art. 167 da CF, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 183.906, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18-9-1997, Plenário, *DJ* 30-4-1998. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022). No mesmo sentido: RE 258.714-AgR-ED, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, Segunda Turma, *DJE* de 15-2-2012; AI 579.411-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, Primeira Turma, *DJE* de 27-11-2009; AI 463.587-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 23-6-2009, Primeira Turma, *DJE* de 14-8-2009; RE 411.044-AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. 9-10-2007, Segunda Turma, *DJE* de 30-11-2007; RE 329.196-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 17-9-2002, Segunda Turma, *DJ* 11-10-2002; RE 194.050, Rel. Min. Moreira Alves, j. 7-12-1999, Primeira Turma, *DJ* 3-3-2000.

[342] "IMPOSTO – VINCULAÇÃO A ÓRGÃO, FUNDO OU DESPESA. A teor do disposto no inciso IV do artigo 167 da Constituição Federal, é vedado vincular receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A regra apanha situação concreta em que lei local implicou majoração do ICMS, destinando-se o percentual acrescido a um certo propósito – aumento de capital de caixa econômica, para financiamento de programa habitacional. Inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 9º da Lei n. 6.556, de 30 de novembro de 1989, do Estado de São Paulo" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 213.739, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 6-5-1998, Plenário, *DJ* 2-10-1998. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[343] "Reajuste automático de vencimentos dos servidores do Estado-membro, vinculado ao incremento da arrecadação do ICMS e a índice de correção monetária. Ofensa ao disposto nos arts. 37, XIII; 96, II, *b*, e 167, IV, da Constituição do Brasil" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 218.874, Rel. Min. Eros Grau, j. 7-11-2007, Plenário, *DJ* 1º-2-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[344] "O acórdão recorrido, em embargos à execução fiscal, decidiu pela constitucionalidade da majoração da alíquota do ICMS, de 17% para 18%, objeto da Lei estadual 6.556/89. Rejeitaram-se os embargos de declaração opostos. Daí o RE, interposto pelo contribuinte, fundado no art. 102, III, a e c, da Constituição Federal, sustentando-se, em síntese, ofensa aos arts. 150, I e 167, IV, da mesma Carta. Admitido o recurso, subiram os autos, que me foram conclusos em 10.02.2003. Decido. O acórdão está em testilha com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme registrado no RE 201.545/SP, 2ª Turma, por mim relatado, cujo acórdão porta a seguinte ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. ICMS/SÃO PAULO. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA COM DESTINAÇÃO ESPECÍFICA: CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES: INCONSTITUCIONALIDADE. I. Inconstitucionalidade dos artigos 3º a 9º da Lei 6.556, de 30.XI.89, do Estado de São Paulo, que aumentaram de 17% para 18% a alíquota do ICMS, com destinação específica da majoração. Inconstitucionalidade frente ao art. 167, IV, da CF. II. Precedente do RE 183.906 SP-STF: RE 183.906-SP, Min. M. Aurélio, Plenário, 18.9.97. III. Voto vencido do Ministro Carlos Velloso: a norma inscrita no art. 167, IV, da CF, que veda a vinculação de receita de impostos, com as ressalvas ali inscritas, é norma de direito financeiro e não de direito tributário, com caráter institucional, não gerando para o contribuinte, se descumprida, direito ao não pagamento do tributo. Se lhe fosse possível argüir a inconstitucionalidade da destinação, a declaração não o exoneraria do pagamento do tributo. É que cairia a destinação do imposto e não este. Ressalva quanto às contribuições e ao empréstimo compulsório. Nestes, a destinação do tributo diz com a legitimidade deste. CF, artigos 148 e 149. IV. RE conhecido e provido.". (*DJ* 20.02.1998) No mesmo sentido: RE 329.196-AgR/SP, 2ª Turma, por mim relatado, *DJ* 11.10.2002. Assim posta a questão, com a ressalva do meu entendimento pessoal a respeito do tema, forte no disposto no art. 557, § 1º-A, do CPC, redação da Lei 9.756/98, dou provimento ao presente recurso, compensando-se recíproca e proporcionalmente os ônus da sucumbência. Publique-se. Brasília, 27 de março de 2003. Relator Ministro CARLOS VELLOSO" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 370.115 SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 27-3-2003, Segunda Turma, *DJ* 5-5-2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[345] "ICMS. Majoração de alíquota. [...] A Lei paulista 9.903, de 30-12-1997, apenas impôs a divulgação, pelo chefe do Executivo, do emprego dos recursos provenientes do aumento da alíquota de 17% para 18%, previsto no mesmo diploma. A proibição de vinculação de receita de impostos prevista no art. 167, IV, da CF impede a fixação de uma prévia destinação desses recursos, o que não se verificou no presente caso" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 585.535, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 1º-2-2010, Plenário, *DJE* de 21-5-2010, Tema 92. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022). Vide também: RE 183.906, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18-9-1997, *DJ* 30-4-1998.

2.3.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

A educação merece ser tomada como a pauta principal de todo e qualquer país do mundo que almeje o desenvolvimento. Os objetivos fundamentais perseguidos pela República Federativa no Brasil, tal como estampados no art. 3º da Carta de 1988, jamais lograrão concretizar-se sem que sejam envidados esforços dirigidos a uma educação universalizada e de qualidade, do que decorre a obrigação de todo e qualquer administrador público de alocar os recursos públicos maciçamente nesse setor.[347]

O Sistema Educacional brasileiro é regido pela Lei n. 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

O art. 212 da Constituição de 1988 estabelece que a União aplicará em MDE, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A vinculação de parte dos impostos à MDE adviera como uma exceção original ao princípio da não afetação, antepondo-se, ao lado da vinculação aos gastos com Saúde, como uma das mais importantes afetações.

---

346 "AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO ESTADUAL 45.874/2016, DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA DIRETAMENTE O ART. 76-A DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUÍDO PELA EC 93/2016. DESVINCULAÇÃO DE VERBAS ALOCADAS A FUNDOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DESVINCULAÇÃO, APENAS QUANTO AO FUNDO DE AMPARO À PESQUISA – FAPERJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016, expedido pela Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT da Constituição Federal, incluído pela EC 93/2016, desvinculou recursos orçamentários de fundos previstos na Constituição Estadual. 2. São inconstitucionais, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, consequentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. 3. Em contrapartida, o art. 218, § 5º, da Constituição da República permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. 4. Portanto, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III (limites da atuação do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1244992 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 6-3-2020, Primeira Turma, *DJ* 2-4-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

347 CONTI, José Maurício. Nem só com *royalties* se melhora qualidade da educação. *Levando o direito financeiro a sério*: *a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 47.

Aos Municípios, compete atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, ao passo que, aos Estados, no ensino médio. A União detém função redistributiva e supletiva, incumbindo-lhe a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, bem como a organização do sistema de educação superior.

O art. 70 da Lei n. 9.394/1996 estabelece que considerar-se-ão despesas afetas à MDE as voltadas: (i) à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam à remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (ii) à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; (iii) ao uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; (iv) a levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; (v) à realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; (vi) à concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; (vii) à amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos arrolados no dispositivo; e, por fim, (viii) à aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Por seu turno, o art. 71 da Lei n. 9.394/1996 discorre sobre as despesas que não corresponderão a despesas relacionadas à MDE, não podendo, pois, integrar o cômputo do mínimo constitucional da educação. São elas: (i) despesas realizadas com pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; (ii) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; (iii) formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; (iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; (v) obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; e (vi) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.

O art. 212-A estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 à educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as disposições nele constantes, sendo que a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios será assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito

Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil.

De feito, o Fundeb, concebido pela EC n. 53/2006, concerne a outra relevante vinculação de cujo desiderato extrai-se o atendimento deste direito prestacional.

O Fundeb, regulamentado pela Lei n. 11.494/2007, substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), inaugurado com a EC n. 14/1996.

Registre-se que o Fundeb obriga os Governos Municipais a gastarem, pelo menos, 95% do total recebido. A regra de aplicação dos recursos do Fundeb determina que 60% sejam destinados à remuneração de profissionais do magistério e 40%, aos demais gastos com a educação básica.

O Fundeb foi instituído e regulamentado pela Lei n. 11.494/2007, mas vocacionado a existir até o ano 2020. Mais à frente, adveio a Lei n. 14.113/2020, regulamentando o Fundeb e revogando, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei n. 11.494/2007, ressalvado, porém, o seu art. 12.

Além dos recursos originários dos entes subnacionais, recursos federais igualmente compõem o Fundeb, a título de complementação financeira, objetivando assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano a cada Estado e ao Distrito Federal em que o limite mínimo não venha a ser alcançado com recursos próprios.

Após os esforços voltados à estabilização da dívida pública, o piso de gastos afeto à Educação foi reajustado pela EC n. 95/2016, de modo que não estiveram incluídas na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo Teto de Gastos as complementações de que tratam os incisos IV e V do *caput* do art. 212-A da Constituição. Além disso, a partir de 2018, o mínimo constitucional da Educação passou a seguir o critério da inflação (IPCA), valendo observar que a EC n. 95/2016 congelou os gastos públicos por 20 anos, de modo os mínimos constitucionais afetos à Saúde e à Educação só subiam ao sabor da inflação, não tendo havido qualquer aumento real no investimento. [348]

Ademais, por intermédio da contribuição do salário-educação, 2,5% das contribuições salariais das empresas são destinadas ao financiamento do ensino básico. Seria uma fonte

[348] O Arcabouço Fiscal inaugurado pela Lei Complementar n. 200/2023 estatui que as despesas podem aumentar para além da inflação, contanto que o aumento seja compatível com o aumento da arrecadação. O novo Arcabouço Fiscal contém uma regra limitando o crescimento das despesas a 70% do crescimento da receita primária dos últimos 12 meses.

adicional de financiamento do ensino público fundamental. Tal contribuição tem como sujeito ativo a autarquia denominada Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e é calculada com base na alíquota de 2,5%, incidente esta sobre o total da remuneração paga aos empregados.

E não é só: desde 2013, 75% da receita oriunda da exploração das indústrias de petróleo e gás natural deverá ser vertida para a Educação, tendo estabelecido o Plano Nacional de Educação (PNE) – aprovado pela Lei n. 13.005/2014 – a meta de se gastar, até 2024, 10% do PIB em Educação, prazo este prorrogado pela Lei n. 14.934/2024 até 31 de dezembro de 2025.

Nesse sentido, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sugeriu que, à medida que a pressão sobre as finanças públicas tenha aumentado no contexto da Covid-19, o Brasil protegesse esses mecanismos e garantisse a produção dos efeitos pretendidos, mesmo porque o enfoque nas metas de gastos, sem que estejamos defronte a exigências de impacto, pode contribuir para ineficiências, razão pela qual haveria necessidade de empreender-se um monitoramento mínimo, não sem que se descure do ideal de *accountability*, o que implicaria atrelar o mínimo constitucional à obtenção de resultados.[349]

Como se viu, o financiamento da educação básica pública predominantemente provém dos Estados e Municípios, responsáveis que são pela remuneração dos servidores, pela manutenção dos aparelhos públicos e recursos educacionais, sem contar o esforço em prol do fortalecimento da oferta das atividades educacionais.

Ainda de acordo com a OCDE, em 2018, 42% dos recursos iniciais destinados ao ensino fundamental, médio e pós-secundário não superior provieram dos Estados; 44%, dos Municípios; e apenas 14%, do Governo Federal, tendo sido parte desse percentual transferida posteriormente para os Municípios. Já no ensino superior público, o financiamento federal responde por 75% dos recursos iniciais, ao passo que os Estados fornecem 24% e os Municípios, 1%. Anualmente, o Ministério da Educação (MEC) destina os orçamentos operacionais às instituições de ensino superior baseando-se em padrões históricos ligados às despesas correntes, bem como em fórmulas atreladas às despesas de capital.[350]

Em consideração à descentralização orquestrada na Educação, a OCDE, em esclarecedor trecho da recente pesquisa intitulada *Education Policy Outlook: Brazil – with a*

---

[349] OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies. OCDE Publishing: Paris, 2021. p. 35. Disponível em: https://www.oecd.org/education/policyoutlook/country-profile-Brazil-2021-INT-EN.pdf. Acesso em: jan. 2022.

[350] OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies cit., p. 35.

Focus on International Policies, relaciona a noção de descentralização com o ideal de eficiência, asseverando que:

> A descentralização combinada com uma forte variação regional socioeconômica causou grandes disparidades de financiamento entre os estados e dentro deles. Várias medidas redistributivas nacionais estão em vigor, notadamente o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 2007 e 2020) (ver "Políticas e práticas recentes"), que se baseia nos objetivos estabelecidos em 1996 pela aprovação do Fundef. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do FNDE distribui recursos federais às escolas para apoiar as atividades educativas e os processos de reforma, aplicando a ponderação parcial pelo contexto escolar (tipo e local), embora não pelo contexto socioeconômico dos estudantes. *Ainda assim, as desigualdades permanecem.* Segundo os diretores escolares, em 2018, enquanto o índice de escassez de materiais em escolas favorecidas era muito menor no Brasil do que a média da OCDE (-0,83 e -0,21, respectivamente), o índice das escolas desfavorecidas é muito maior (0,51 e 0,15, respectivamente), por exemplo. *O Brasil também enfrenta preocupações de eficiência, principalmente relacionadas à qualidade dos professores e às altas taxas de repetência e evasão. Com base em dados de 2009 a 2013, o Banco Mundial (2017) estimou que, se todas as redes operassem em um dado nível de eficiência, o Brasil poderia aumentar a escolarização e o desempenho dos alunos em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio sem nenhum investimento público extra*[351] (destaques nossos).

Consigne-se, outrossim, que, de acordo com a OCDE, entre os anos de 2005-2014, os gastos do Brasil com Educação, proporcionalmente ao PIB, superaram o que gastaram países como Canadá, Alemanha e Reino Unido.[352]

Entretanto, entre os anos de 2015-2021, de acordo com o estudo "*Education at a Glance 2024*", também divulgado pela OCDE, o Brasil reduziu os investimentos em Educação em 2,5% por ano, ao passo que os países da OCDE, no mesmo período, aumentaram os gastos em Educação na ordem de 2,1% por ano. Segundo o estudo, o Brasil só não reduziu o montante vertido para a educação infantil, cujos gastos, entre 2015 e 2021, aumentaram em 29% em relação ao PIB. No mesmo período, a alta média dos países da OCDE foi de 9%.[353]

Ainda assim, o gasto global em Educação, proporcionalmente à riqueza nacional, é elevado quando comparado com os gastos despendidos por outros países. Basta atentar ao fato de que, em 2017, o Brasil dedicou 5,1% do PIB à Educação, sendo certo que a média da OCDE

---

[351] Ibidem, p. 35.

[352] OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators. OCDE Publishing: Paris, 2016. p. 7. Disponível em: https://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en. Acesso em: jan. 2022.

[353] OCDE. *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2024. p. 268-277. Disponível em: https://doi.org/10.1787/c00cad36-en. Acesso em: out. 2024.

esbarrou em 4,1%. Além disso, essa porcentagem aumentou consideravelmente a partir de 2005, concomitantemente com o recrudescimento do próprio PIB.[354]

Nada obstante, nos 65 países de alta e média renda que participaram, em 2012, do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) da OCDE, uma média de 33% dos jovens de 15 anos não alcançou o nível básico de proficiência em matemática e 26% não atingiram esse nível em leitura. No Brasil, isso significa que cerca de 1,9 milhão de jovens de 15 anos ainda não dispõem nem de conhecimento básico, tampouco das habilidades necessárias para prosperar nas sociedades modernas.[355]

Outro indicador trazido pela OCDE, em estudo intitulado "*Education at a Glance 2016: OECD Indicators*", desvela a malversação dos recursos em Educação. Confira-se:

> *As instituições educacionais nos países da OCDE gastam em média 1,9 vezes mais por estudante de nível superior do que por aluno primário*, mas os padrões de gastos variam muito, principalmente porque as políticas educacionais variam mais no ensino superior nível. *Por exemplo, Dinamarca, Islândia, Itália, Coreia, Letónia, Polónia e Eslovénia gastam menos de 1,5 vezes mais em um estudante de ensino superior* do que em um estudante de ensino fundamental, *mas no Brasil, Colômbia e Turquia gasta-se 3 vezes mais*[356] (destaques nossos).

Combinados todos os níveis educacionais, do primário ao superior, despesas médias como porcentagem do PIB em todos os países da OCDE aumentaram 0,2 ponto percentual entre 2005 e 2013, a maioria das quais ocorreu entre 2008 e 2010. Economias emergentes, como Brasil e Rússia, apresentaram, de longe, os maiores aumentos da despesa em percentagem do PIB – mais pelo incremento da despesa do que pela diminuição do PIB. O Brasil acrescentou 1,3 ponto percentual à sua parcela do PIB gasta em Educação.[357]

A proporção da despesa pública destinada ao ensino primário e ao ensino superior diminuiu entre 2005 e 2013 em mais de dois terços dos países, com dados disponíveis para ambos os anos. A despesa permaneceu estável para a maioria dos outros, exceto, principalmente, no Brasil e em Israel, onde aumentou em 1 ponto percentual ou mais.[358]

Contrariamente às expectativas, os cinco países com as maiores despesas públicas totais no ensino primário como percentual do gasto público total em 2013 – Brasil, Chile, México,

---

354 OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies cit., p. 35.

355 OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators cit., p. 13.

356 Ibidem, p. 182.

357 Ibidem, p. 201.

358 OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators cit., p. 222.

Nova Zelândia e Suíça – estão na extremidade inferior do espectro em gastos públicos totais em todos os serviços como porcentagem do PIB. Isso se explica pelo fato de que esses países têm uma parcela relativamente menor do gasto público total como porcentagem do PIB.[359]

Ao comparar o gasto público em Educação como porcentagem do PIB, há muito menos variação: a média da OCDE está entre 4,7% e 5,0%, de 2005 a 2013. Novamente, essa relativa estabilidade na média mascara considerável diferença entre os países. Na Bélgica, Brasil, Chile, Irlanda e Coréia, a parcela dos gastos públicos em Educação como porcentagem do PIB foi, ao menos, 0,5% maior em 2013 do que em 2005.[360]

Com base em dados de 2014, as taxas de matrícula entre os jovens de 15 a 19 anos atingiu, pelo menos, 80% em 29 dos 41 países com dados disponíveis. Na Bélgica, República Checa, Irlanda, Letônia, Lituânia, Países Baixos e Eslovénia, estas taxas ultrapassaram 90%. Por outro lado, a proporção de pessoas dessa faixa etária que não estavam matriculadas ultrapassou 20% na Áustria, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Itália, Indonésia, Luxemburgo e Turquia.[361]

Na maioria dos países da OCDE, o tamanho médio das turmas não difere, entre instituições públicas e privadas, em mais de dois alunos por turma no ensino primário e secundário inferior. No entanto, existem diferenças marcantes entre os países. Por exemplo, no Brasil, República Tcheca, Islândia, Letônia, Polônia, Rússia e Reino Unido, a classe média em instituições públicas é maior, por mais de quatro alunos, do que a classe média em uma escola privada. No entanto, à exceção do Brasil e do Reino Unido, o setor privado é relativamente pequeno em todos esses países, representando, no máximo, 5% dos alunos do nível primário. Em contraste, na China e em Luxemburgo, a classe média nas instituições privadas é, por seis alunos, maior do que em instituições públicas.[362]

No Brasil, no que se refere ao formato de financiamento dos gastos com Educação, são constatados pontos fortes. No que tange às vantagens, percebe-se que grande parcela da riqueza nacional é vertida ao atendimento de tal finalidade, sendo que a tendência é a de que essa sorte de gastos aumente ainda mais.

---

[359] Ibidem, p. 224.

[360] Ibidem, p. 226.

[361] Ibidem, p. 284-285.

[362] OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators cit., p. 396.

Outro ponto a merecer destaque é o fato de que as políticas redistributivas não se mostram satisfatórias, malgrado auxiliem na redução das desigualdades dentro de um regime de financiamento descentralizado.[363]

O Brasil, é de se ressaltar, vê-se diante de robustos desafios a enfrentar, entre os quais, de acordo com o já mencionado estudo da OCDE, "*Education Policy Outlook: Brazil – with a Focus on International Policies*", estão: (i) a reorientação dos gastos de modo a fortalecer a oferta de atividades educacionais na educação infantil, seara na qual as desigualdades se enraízam e os retornos são os mais altos; (ii) a promoção de mais práticas de gastos eficientes combinando indicadores de resultados, metas e melhor monitoramento; e (iii) o compromisso com abordagens baseadas em evidências no que tange às reformas de financiamento para aumentar a equidade e a eficiência no ensino superior.[364]

Nessa linha de pensamento, e em consonância com a aludida pesquisa, a OCDE, em alerta que vale a pena transcrever, recomenda:

> *Aumentar a eficiência no uso dos recursos foi uma prioridade comum de políticas para os sistemas educacionais em 2008-2019. Os princípios de ação correlatos para realizá-la consistiram em melhorar o uso dos planos orçamentários e obter economias de escala por meio da consolidação de redes educacionais*. A OCDE identificou o investimento nos anos iniciais da educação e a introdução do *financiamento baseado em desempenho e necessidades* – predominantemente no ensino superior – como respostas comuns das políticas públicas no cenário internacional (2019)[365] (destaques nossos).

Verifica-se que, muito embora o Brasil tenha logrado demostrar comprometimento no que atine ao financiamento da Educação – incluindo a sua redistribuição –, as ineficiências reduzem o impacto positivo que o incremento dos gastos normalmente geraria.[366]

Os resultados denotam que o aumento percentual dos gastos com educação básica, por exemplo, não está automaticamente atrelado à melhoria da qualidade do ensino, mesmo porque não foram desenvolvidos procedimentos aptos a aferir os graus permanentes de implementação dos índices de qualidade e quantidade da educação básica em níveis de eficiência, pelo que não se pode afirmar ter havido evolução.

---

[363] OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies cit., p. 37.

[364] Ibidem, p. 37.

[365] Ibidem, p. 37.

[366] OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies cit., p. 35.

Corroborando a tendência de que os recursos são alocados ao arrepio de uma equação mensuradora do custo-benefício do gasto, basta ponderarmos que, entre os anos de 2012-2017, a parcela das despesas com o ensino superior continuou crescendo, debalde a crise econômica, enquanto os financiamentos estagnaram para o ensino fundamental, médio e pós-secundário não superior.[367]

Entre os anos de 2015-2021, a tendência se manteve intacta, já que os gastos do Brasil com educação superior se aproximaram da média dos países da OCDE: US$ 13.569,00 anuais por aluno nas universidades públicas contra US$ 17.138,00, gasto médio dos países da OCDE.[368]

Não seria demais assinalar que as instituições de ensino superior públicas não cobram mensalidades. Todavia, 75% dos estudantes universitários estão matriculados em instituições privadas mediante o pagamento de mensalidades, situação representativa de um inconcebível retrocesso, sobretudo porque os alunos menos favorecidos são exatamente os que frequentam as instituições de ensino superior particulares. Muito embora os programas de bolsas de estudo e empréstimos contemporizem a situação, não se revelam suficientes a solucionar o anacronismo. Vejamos:

> *Os gastos por aluno no setor público são muito maiores do que no setor privado, mesmo quando se contabiliza o financiamento de pesquisa e desenvolvimento*. Os melhores resultados estudantis associados aparecem, em grande parte, devido aos níveis de desempenho mais elevados na admissão. Portanto, *há espaço para aumentar a eficiência e a equidade no financiamento do ensino superior brasileiro*. Em outros países da OCDE, onde foram introduzidas reformas de financiamento em larga escala dessa natureza, o sinal de progresso e impacto mostra que o emprego de abordagens baseadas em evidências é extremamente importante para garantir impacto e adesão (2019). Isso pode incluir primeiro a realização de análises por especialistas e consultas para, em seguida, adotar um modelo de implementação gradual que seja cuidadosamente avaliado em cada etapa (2019).[369]

De parte isso, ao debruçarmo-nos sobre os gastos do MEC, constata-se que o ano de 2020 foi brindado com a menor taxa orçamentária e de execução para o ensino básico desde 2010 (2021). À medida que a economia apresenta contração, ainda mais no período pós-

---

[367] Confira-se o resultado da pesquisa da OCDE: "De fato, em 2017, os gastos por aluno no ensino fundamental, médio e superior no Brasil estavam bem abaixo da média da OCDE, ou seja, USD 3.875 comparados a USD 9.515. Em contrapartida, os gastos por aluno no ensino superior estavam acima da média da OCDE e mais de quatro vezes maior do que o dos alunos do ensino básico. A diferença média da OCDE era de 1,4 vez maior" (Ibidem, p. 35).

[368] OCDE. *Education at a Glance 2024: OECD Indicators* cit., p. 268-277.

[369] OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies cit., p. 35.

pandemia, certa repriorização nos níveis de ensino poderia beneficiar o País. E o Brasil tem feito esforços para garantir algum financiamento educacional básico.

Acirrando o cenário, tome-se por base a situação do Estado do Rio de Janeiro, onde o Tribunal de Contas computava o mínimo constitucional considerando as despesas pagas, de modo que, para fins de cálculo do índice de 25% do art. 212 da Constituição, a partir do exercício de 2020, o Estado do Rio de Janeiro passou a ter que considerar as despesas pagas no exercício financeiro, excetuadas as despesas pagas referentes aos "restos a pagar" processados que já tinham sido considerados como gastos em MDE em exercícios anteriores, tudo em observância à orientação fixada na forma da resposta à Consulta TCE-RJ n. 100.797-7/2018. Sendo assim, no entender da Corte de Contas, a data de liquidação da despesa não foi considerada pelo Estado para o cálculo do índice do art. 212, utilizando-se como parâmetro para o atingimento do índice de 25% apenas o exercício em que a despesa fosse efetivamente paga.[370]

Ocorre que o cômputo do índice de 25% do art. 212 da Constituição deveria ser feito em consonância com a metodologia definida pela STN – órgão responsável pela harmonização das normas contábeis a serem observadas, em caráter permanente, pela Administração Pública –, a implicar que as despesas realizadas consideradas para o cálculo do mínimo constitucional com MDE – objeto da consulta – sejam aquelas estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais aprovado pelo indigitado órgão.

Entretanto, sem prejuízo do entendimento encampado pelo TCE-RJ, não se pode prescindir de destacar que, ao sabor da recém-promulgada Lei Complementar Estadual n. 196/2021 – cujo objeto perpassa a aplicação dos recursos do orçamento do Estado do Rio de Janeiro em MDE, conforme preceituam os arts. 308 e 315 da Constituição Estadual –, as despesas realizadas consideradas para o cálculo do limite constitucional afeto à Educação serão aquelas estabelecidas nos Manuais de Demonstrativos Fiscais aprovados pela STN, consoante estabelece o § 1º do seu art. 2º. Confira-se o seu teor, *in verbis*:

> Art. 2º. Para fins de cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE de que trata o artigo 315 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, serão consideradas as despesas realizadas destinadas às ações contempladas na Lei Orçamentária Anual voltadas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais, compreendendo as que se destinam:
> [...]
> § 1º *Para fins desta Lei, as despesas realizadas consideradas para o cálculo do limite constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE serão aquelas*

[370] RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Gabinete do Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. Consulta TCE-RJ n. 100.797-7/2018.

> *estabelecidas nos Manuais de Demonstrativos Fiscais aprovados pela Secretaria do Tesouro Nacional.*
> § 2º As despesas computadas no cálculo do limite constitucional inscritas em Restos a Pagar, cujo pagamento não seja efetuado até 28 de fevereiro do exercício seguinte ao da apuração do índice, serão canceladas e deverão ser efetivamente aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente[371] (destaques nossos).

Com efeito, o posicionamento do TCE-RJ dificultava ainda mais o cumprimento do desiderato constitucional e incrementava o engessamento orçamentário, gerando dificuldades adicionais à execução orçamentária.

Não é de se desprezar que, em recente relatório, o Banco Mundial tenha apontado que uma das principais razões para a ineficiência dos gastos públicos no Brasil concerniria à vinculação constitucional de 25% das receitas municipais com Educação, dado que essa regra os obriga a gastar os recursos carimbados em itens que não necessariamente ampliam o aprendizado, principalmente quando se trata de alunos do ensino fundamental.[372]

Com efeito, nas ocasiões em se verifica um aumento significativo de recursos para determinada área, tal como se dá nas hipóteses de aumento das vinculações, reina uma atipicidade que rompe com a lógica do incrementalismo, fato que pode gerar a alocação dos recursos excedentes descurando-se de um planejamento mínimo e, por conseguinte, da persecução de resultados efetivos.[373]

Nada obstante, o maior problema da Administração Pública, por mais curioso que possa parecer, não é a quantidade de recursos, mas, sim, conseguir administrá-los de forma eficiente. Na Educação, a situação não é diferente.[374]

O problema assenta bases na maneira pela qual tal desiderato se materializará. A Educação e as respectivas políticas públicas voltadas ao setor, compõem um sistema complexo e que precisa ser muito bem estruturado, organizado e gerido.

O federalismo cooperativo previsto no art. 211 da Constituição em matéria educacional se fez acompanhar de demandas concretas que foram atribuídas aos Municípios. No que tange ao ensino fundamental – que até o advento da EC n. 53/2006 era a maior prioridade de gasto

---

[371] RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 196 de 14 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br. Acesso em: fev. 2022.

[372] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 6.

[373] DAVIS, O.; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A.. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review,* v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.

[374] CONTI, José Maurício. Nem só com *royalties* se melhora qualidade da educação cit., p. 49.

público no sistema federativo da Educação –, foi adotada a via da municipalização de sua prestação. Ato contínuo, o que houve foi uma relativa redução da participação estadual nesse nível de ensino e uma renovação do dever federal de complementação, o qual, todavia, amargou alguns impasses, somados a divergências interpretativas, até se estabilizar a partir de 2007.[375]

A diminuição dos gastos dos Estados decorre, em consequência, do regime de colaboração e das mudanças na estrutura de financiamento da educação pública. Ao vincular 60% das receitas para o ensino fundamental público, o Fundef promoveu o aumento das matrículas nas redes municipais nesse nível de ensino e, consequentemente, a transferência de parcela das receitas dos Estados para os Municípios.

O Estado de Minas Gerais e os Municípios observados cumprem – com esporádicas e circunstanciais exceções – o patamar mínimo do art. 212 da Constituição, oscilando suas médias de gasto um pouco acima desse referencial normativo.[376]

JOSÉ MAURÍCIO CONTI[377] nos dá conta de que as principais falhas na área educacional no Brasil, segundo pesquisadores, estão relacionadas à má distribuição e à gestão ineficiente dos recursos. Nessa ordem de ideias:

> [...] dados de recente levantamento da OCDE, *mostrando que o aumento nos gastos com educação que o Brasil fez nos últimos anos não estão resultando em efetiva melhoria em nossos índices*, e "deveriam ser lidos com muita atenção por governantes e pelos manifestantes que foram às ruas clamar por uma educação melhor, sob pena de insistirmos na tecla errada: aumentar o volume de gastos no setor não deve trazer a qualidade educacional de que precisamos".
> Maílson da Nóbrega, em recente coluna publicada, é claro e preciso ao afirmar que *o problema da educação não é a falta de dinheiro, pois o que a educação brasileira precisa é "de uma verdadeira revolução gerencial e de prioridades, inclusive para gastar melhor os recursos disponíveis"*[378] (destaques nossos).

A Constituição da República disciplina o direito à educação nos arts. 205 e seguintes, estatuindo que a educação, a par de constituir direito de todos, é dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho.

---

375 PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 173.

376 Ibidem, p. 174.

377 CONTI, José Maurício. Nem só com *royalties* se melhora qualidade da educação cit., p. 49-50.

378 Ibidem, p. 49-50.

RICARDO LOBO TORRES observa que a vinculação de receitas aos gastos com o ensino, a par de constituir mais um instrumento de engessamento orçamentário, descortina o defeito de atribuir jusfundamentalidade a todo o direito à educação, exatamente por não distinguir entre as prestações de ensino primário e as de ensino superior, empurrando o controle da temática orçamentária à jurisdição constitucional.[379]

Aludindo à ineficácia da vinculação como medida que, por si só, revele-se suficiente a carrear efetiva melhoria para determinado setor, JOSÉ MAURÍCIO CONTI explicita que, no Brasil, já se gasta com Educação valores proporcionalmente equivalentes aos países desenvolvidos, sem que isso implique qualquer melhora na prestação do serviço, porquanto é a melhoria na gestão que produzirá mais efeitos do que o aumento nos gastos.[380]

A título demonstrativo, norteemo-nos pelo debate institucional que culminou com a inserção no ordenamento constitucional da obrigação de se vincular porcentagem mínima da arrecadação dos impostos aos gastos com MDE.

Num breve escorço histórico, a previsão de se verter obrigatoriamente recursos mínimos para a Educação já figurava nas discussões que imprimiram concretude à Constituição Republicana de 1891, tendo sido tal previsão positivada tão somente na Carta Constitucional de 1934[381] e repetida em quase todas as Constituições vindouras, à exceção das Cartas de 1937 e 1967, além de a sua lógica ter sido replicada para a Saúde, notadamente com a promulgação da Emenda Constitucional n. 29/2000.

Observação digna de nota revela, não sem certa dose de curiosidade, que a mensuração das porcentagens afetas a tal sorte de vinculação de gastos não decorreu de estudo cujo direcionamento tenha se pautado pela busca da economicidade, fator que pavimentaria o terreno para a execução eficiente da despesa pública.

Ao tratar sobre o embate que carreou, na Carta de 1946, à diminuição dos gastos da União com educação de 20% para 10%, a literatura científica nos dá conta da seguinte situação:

> *A determinação desse* quantum*, por parte do governo federal, não apresentou critérios definidos e claros e, muito menos, foi discutida com a sociedade civil.*

---

379 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 341.

380 CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 179-180.

381 "Art. 156. A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

> *Entretanto, apesar de esse critério ter sido mais ou menos arbitrário e não se sustentar em análise das necessidades da educação nacional (idem)*, constituiu-se num preceito que obrigava os governantes a investirem um percentual mínimo na educação da instância sob sua responsabilidade. Este pensamento pode ser estendido para a vinculação constitucional de recursos, posta na legislação atual[382] (destaques nossos).

Quanto aos Estados e ao Distrito Federal, a porcentagem de aplicação mínima tem variado entre 20% e 25%, conforme desvela o quadro[383] abaixo colacionado:

Quadro 01 - Vinculação de recursos para a educação, ordenada nas diferentes Cartas Constitucionais, Brasil – 1934/1988.

Entes Federados	Vinculação (%)						
	CF 34 (Art.139)	CF 37	CF 46 (Art.169)	CF 67	EC nº 01/69	EC nº 24/83	CF 88 (Art.212)
União	10*	Revogou a vinculação	10	Revogou a vinculação	-	13	18
Estados e DF	20		20		-	25	25
Municípios	10		20		20	25	25

A análise histórica a envolver a estipulação de gastos mínimos com a Educação chama-nos atenção para alguns aspectos por demais interessantes.

O primeiro aspecto a merecer menção refere-se ao fato de que a evolução do volume a ser vertido à Educação é produto muito mais de um embate político, cuja tendência aponta para o alargamento do limite em todas as ocasiões em que ele é alcançado, do que de uma evolução necessariamente consciente acerca dos custos e benefícios atrelados ao emprego de verbas escassas.

Nesse sentido, aponta OSMAR FÁVERO:

> A política de vinculação de percentuais mínimos *sempre teve um sentido discricionário-idealizante: toda vez que o investimento em educação se aproximava do* quantum *estabelecido, surgia a tendência de elevá-lo.* Buscava-se através dessa medida, investir cada vez mais, assegurando, porém, um mínimo discricionário, mas altamente educativo, que demarcava uma meta a ser cumprida e incentivava os esforços para atingi-la ou ultrapassá-la. Por outro lado, garantia, por seu fundamento legal, uma prioridade permanente para o setor educacional, protegendo-o das

[382] MENEZES, Janaina S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 30, p. 152, jun. 2008. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf . Acesso em: set. 2020.

[383] Ibidem, p. 154.

> mudanças de políticas adotadas, principalmente, pelos representantes do poder executivo[384] (destaques nossos).

O intuito dessa digressão é demonstrar que a porcentagem a ser aplicada em MDE de maneira alguma decorre de estudos que identifiquem a real necessidade de gastos.

Embora louvável o intuito do constituinte originário de 1988 ao determinar a aplicação de 25% da receita de impostos e transferências em ações de MDE – ainda que se reconheça que a estipulação do percentual não tenha sido fruto de um processo racional subsidiado por análise que considere o custo-benefício –, a sua escolha, somada ao excessivo ímpeto modificador do constituinte derivado, acabou por engessar sobremaneira o orçamento público.

Rigorosamente, a mesma sorte de percalços é identificada quando o assunto se relaciona ao mínimo constitucional concernente às ASPS, assunto a ser enfrentado no item seguinte.

A estipulação de mínimos constitucionais, tanto sob o prisma dos critérios que impulsionam a sua criação quanto sob a ótica de sua operacionalização, dão causa a problemas gigantescos, não sendo de se desprezar que as vinculações, com o passar dos anos, deflagram disfuncionalidades no gerenciamento da coisa pública, cristalizando prioridades no Texto Constitucional, em que pese o dinamismo caracterizador do interesse público. Além do que, as exigências de aplicação de recursos mínimos em determinadas áreas, ante o seu caráter pró-cíclico, pressionam a emissão da dívida pública e estimulam a ampliação da carga tributária.

Ainda que não estejamos a defender a extirpação do Texto Constitucional da vinculação afeta à Educação, a realidade dos fatos impõe admitirmos que o seu descalibrado talhe não é o mais adequado, sobretudo porque a rigidez que predispõe o orçamento vem dando ensejo a facetas comportamentais assumidas pelo Executivo que reverberam na sua baixa aderência ao que foi aprovado pelo Legislativo, fato a ser comprovado pelos infinitos contingenciamentos.

Noutros termos, o quase integral solapamento da discricionariedade do Executivo no que se refere à elaboração do orçamento, o impede de sopesar, à luz de critérios realísticos, o volume de recursos efetivamente necessários ao atendimento das necessidades inerentes à Educação.

Afinal, a suposição de mau comportamento do gestor não pode determinar o encastelamento de escolhas políticas que, por natureza, foram concebidas para ser periódicas. Em outras palavras, a justificativa da vinculação em percentual predefinido é débil, porquanto,

---

[384] FÁVERO, Osmar. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos. *In:* FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001. p. 241-254.

além de não demonstrar a real necessidade de gasto, carreia ineficiência à execução orçamentária.

Aliás, oportuna a observação levada a efeito por JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, ao denunciar que a não existência de racionalidade econômica a justificar determinado mecanismo de vinculação não é impeditivo à sua adoção.[385]

Não se pode prescindir de conjecturar que a manutenção do percentual mínimo em momento em que tais gastos não se revelam necessários, a par de comprometer a higidez de outras políticas públicas, culmina em implacável empoçamento recursal na área atendida pela vinculação, a referendar a configuração de situação deveras inusitada, representada pela execução ineficiente de gastos cuja implementação tão somente materializar-se-ia para fins de cumprimento de formalidade constitucional, da qual a injustificável inflexibilidade dará azo a um cenário extremamente perverso.

Mais à frente, especificamente no capítulo 3, cuidaremos de fazer alguns apontamentos que descortinarão a miríade de problemas consectários do mecanismo de vinculação, entre os quais destacaremos: (i) a excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo; (ii) a ampliação das dificuldades da política fiscal para reagir a choques adversos; e (iii) a ausência de comprovação de eficiência.

Entre os problemas suscitados, observaremos que a excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo e a ausência de comprovação de sua eficiência são entraves que recaem sobre a vinculação afeta à Educação, deflagrando disfuncionalidades no gerenciamento da coisa pública, em função da cristalização de prioridades no Texto Constitucional ao arrepio do dinamismo com que se altera o interesse público. Nesse particular, conforme já pontuamos, as exigências de aplicação de recursos mínimos em certas áreas, ante o caráter pró-cíclico inerente à economia, acabam não apenas por pressionar a emissão da dívida pública como por estimular a majoração da carga tributária.

De pronto, julgamos necessário explicitar que os apontamentos a serem doravante levantados não se voltam a pavimentar o terreno em direção a qualquer ideia que porventura possa justificar a extirpação do Texto Constitucional das vinculações afetas às áreas da Saúde e da Educação. Em hipótese alguma seríamos adeptos de pensamentos que depositam nos mecanismos de vinculação a culpa para todos os males que afligem o País. Nada obstante, não poderíamos fechar os olhos para as deficiências consectárias do imobilismo decorrente do

[385] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 57.

encastelamento na Lei Maior dessas pré-alocações de gastos, que, como se viu, deram-se ao arrepio de qualquer análise que tomasse em conta a relação entre os custos das medidas e os reais benefícios delas advindos.

2.3.2 Ações e Serviços Públicos de Saúde

Suplantando as análises que muito comumente costumam anuviar a compreensão da temática da vinculação, RICARDO LOBO TORRES,[386] com extremada dose de coerência e saindo do lugar-comum ao emprestar ao tema visão que refoge aos estritos lindes jurídicos, é enfático ao apontar que a afetação de receitas aos gastos com a Saúde trouxe alguns inconvenientes, os quais merecem ser a seguir listados:

> a) engessou o orçamento público, afetando o exercício discricionário do poder político do Legislativo e Executivo;
> b) banalizou a garantia dos direitos fundamentais, ao confundi-los com os sociais;
> c) chamou ao debate sobre as políticas públicas o Judiciário, que sempre se mantivera à parte das escolhas trágicas do orçamento;
> d) facilitou a predação dos recursos reservados à saúde, com a sucessão de escândalos dos "sanguessugas" e dos "vampiros" do orçamento, como ocorreu em 2006.

A obrigação constitucional afeta ao gasto mínimo em Saúde foi introduzida na Constituição da República por obra da EC n. 29/2000, que, no § 2º do art. 198, determinou à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o aporte anual em ASPS de 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); (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 86, de 2015)
> 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; (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000)
> 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. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 29, de 2000).[387]

Por seu turno, o § 3º do art. 198 da Constituição relegou à lei complementar – cuja reavaliação deverá se dar, pelo menos, a cada cinco anos: (i) o estabelecimento dos percentuais

---

386 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 342-343.

387 BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: fev. 2022.

de que tratam os incisos II e III do § 2º; (ii) os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à Saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, bem como (iii) as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Além disso, a EC n. 29/2000 encarregou-se de fixar, ainda que provisoriamente, o gasto mínimo em ASPS enquanto não adviesse a propugnada lei complementar, ocasião em foi inserido o art. 77 no ADCT.

A LC n. 141, materializando o comando constitucional embutido no § 3º do art. 198 da Constituição, tão somente adviera em 2012.

Nos termos do art. 2º da LC n. 141/2000, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos nela estabelecidos, considerar-se-ão como despesas com ASPS aquelas voltadas à promoção, proteção e recuperação da Saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios arrolados no art. 7º da Lei n. 8.080/1990 e que sejam destinadas às ASPS de acesso universal, igualitário e gratuito; estejam em conformidade com os objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e sejam de responsabilidade específica do setor da Saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

O art. 3º da LC n. 141/2012 traz a lista das despesas abarcadas pelo conceito de ASPS, e o art. 4º, a lista das despesas não enquadradas no conceito de ASPS.

Por seu turno, o art. 4º da Lei n. 12.858/2013 estabeleceu que as receitas de petróleo destinadas às áreas da Educação e da Saúde seriam aplicadas em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição da República, dando corpo a uma novel vinculação de receitas, mantendo-se intactas as vinculações referentes à Saúde e à Educação. No entanto, com a promulgação da EC n. 86/2015, fora revogada tal vinculação, ocasião na qual todo o gasto em ASPS quedou-se jungido ao mínimo constitucional, tendo a aludida emenda substituído a indexação do gasto mínimo em Saúde – que se dava pela variação nominal do PIB – pelo percentual de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União.[388]

[388] MENDES, Marcos José. Despesa com saúde e o teto de gastos no Governo Federal cit., p. 5.

Porém, em setembro de 2016, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 5.595, por meio da qual requereu a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da EC n. 86/2015, sob o argumento de que teria reduzido os gastos com Saúde.[389]

Com o posterior advento da Emenda do Limite de Gastos (EC n. 95/2016), foi revogado o art. 2º da EC n. 86/2015, que dispunha sobre a regra de transição entre 13,2% e 15%, determinando que os 15% da RCL já seriam cumpridos a partir do exercício de 2017, circunstância que elevou, de pronto, o gasto mínimo em ASPS, atendendo-se, em parte, o pedido veiculado na ADI 5.595. Com a inauguração do Teto de Gastos, o gasto mínimo em ASPS, para os anos posteriores a 2017, passaria a corresponder ao gasto do ano anterior, corrigido pelo IPCA, deixando de ser um percentual da RCL.[390]

Em agosto de 2017, no entanto, foi deferida medida liminar no bojo da ADI 5.595, suspendendo-se a eficácia dos arts. 2º e 3º da EC n. 86/2015, mas, como a EC n. 95/2016 já havia promovido a revogação do art. 2º, o impacto da liminar cingiu-se à suspensão do art. 3º.

Atente-se que a EC n. 95/2016 não fixou um teto para a despesa com ASPS, mas, sim, para a despesa primária do Governo Federal, prevendo-se um teto específico para cada Poder, sendo correto afirmar que "a Saúde fica junto com todas as demais despesas do Poder Executivo e continuou protegida por um mínimo constitucional".[391]

Sendo assim, quanto à polêmica referente ao fato de que a EC n. 95/2016 teria, na prática, carreado à desvinculação de 15% do gasto mínimo da receita da União com Saúde, não há evidências de que a instituição do teto tenha prejudicado o financiamento das ASPS. Muito ao contrário, desde a instituição do Teto de Gastos, revelou-se possível gastar acima do mínimo constitucional, o que não ocorria no regime anterior, quando o mais usual era a aplicação de valor muito próximo ao mínimo.[392]

Nada obstante, com a promulgação da Lei Complementar n. 200/2023 – inauguradora do novo regime fiscal da União que substituiu o Teto de Gastos –, o mínimo constitucional da Saúde e da Educação voltou a vigorar, já que o antigo Teto de Gastos impedia que as despesas do governo crescessem para além da inflação.

---

[389] Ibidem, p. 5.

[390] MENDES, Marcos José. Despesa com saúde e o teto de gastos no Governo Federal cit., p. 6.

[391] Ibidem, p. 6.

[392] Ibidem, p. 3.

MARCOS MENDES, em estudo elaborado para Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper), brinda-nos com as seguintes conclusões:

> a) Na vigência do teto de gastos, a despesa com ações e serviços públicos de saúde, no período 2017-19, foi R$ R$ 9,3 bilhões maior do que se fosse seguida a regra de despesa mínima vigente antes do teto;
> b) Se tomarmos por base a regra anterior de fixação do gasto mínimo, alterada por uma liminar do STF no âmbito da ADI 5595, a despesa sob a vigência do teto seria R$ 2,5 bilhões menor do que a que se verificaria por tal regra;
> c) Ambas as diferenças são irrisórias, quando se considera que no triênio 2017-19 o gasto total em ações e serviços públicos de saúde somou R$ 353,8 bilhões. Logo, as diferenças apontadas nos itens (a) e (b) ficam no intervalo de -0,7% e +2,6% da despesa total;
> d) Tais diferenças estão enviesadas a favor da regra antiga porque, se não houvesse o teto de gastos, a economia se recuperaria mais lentamente após a recessão de 2014-16, o que faria com que a receita da União também tivesse recuperação mais lenta, de modo que o cálculo antigo do gasto mínimo, baseado em um percentual da receita, resultaria em valor menor;
> e) O teto de gastos é benéfico para a saúde porque, no regime fiscal anterior, esse setor foi perdedor na partilha dos recursos orçamentários. Com o teto, as despesas vinculadas ao salário-mínimo (benefícios sociais e previdência) foram contidas, houve estímulo para a reforma da Previdência, que também limita despesas, e os gastos dos demais Poderes também não puderam crescer acima da inflação. Tudo isso abriu espaço fiscal para outras despesas, entre as quais a saúde. Em consequência, desde o início da vigência do teto, o gasto em saúde tem superado o mínimo constitucional, o que não ocorria anteriormente.[393]

Quanto ao apanhado histórico dos mínimos constitucionais, diferentemente do arranjo de certa forma estável de financiamento da política pública de Educação, a área da Saúde, nas palavras de ÉLIDA GRAZIANE PINTO, ainda sofre com os percalços da falta de uma estrutura normativa consistente.[394]

Ainda segundo a autora, a EC n. 29/2000 demandaria, a bem da verdade, uma reforma constitucional que atingisse os seus próprios fundamentos com vistas a "renegociar" federativamente os seus custos financeiros e desafios materiais. O déficit normativo vivenciado pelo setor durante o período de 2005 a 2012 (sobretudo ante o § 4º do art. 77 do ADCT) demanda uma intervenção mais profunda. As ASPS vivenciam uma verdadeira guerra fiscal de despesa, dotada de sofisticados mecanismos de evasão fiscal e burlas interpretativas, sendo certo que a sobrecarga desse impasse federativo recai sobre os Municípios, que passaram, depois do advento da Constituição de 1988, à linha de frente da ação governamental, porquanto é sobre eles que tem recaído o excesso de demandas judiciais dirigidas ao incremento material

---

393 MENDES, Marcos José. Despesa com saúde e o teto de gastos no Governo Federal cit., p. 3.

394 PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 175.

do SUS, sem que tal acréscimo de atribuições executivas tenha se feito acompanhar do correlato respaldo financeiro.[395]

No balanço dos vinte anos da Constituição da República, ÉLIDA GRAZIANE PINTO conclui que o ideal seria haver um comprometimento mais claro em que três objetivos fossem perseguidos: (i) o crescimento gradual do gasto público no SUS, de tal modo a atingir, no máximo em duas décadas, o nível deste tipo de gasto prevalente em países da OCDE que mantêm sistemas universais; (ii) a revisão gradual dos benefícios tributários concedidos na área da Saúde, propiciando uma alocação mais equitativa; e (iii) a melhoria da qualidade dos serviços do SUS pela via do estabelecimento de mecanismos de garantia de atendimento oportuno.[396]

A autora denuncia a evidente sobrecarga dos Municípios, uma vez que o gasto mínimo federal nas ASPS tem sido regressivo, quer se adote o critério da (i) participação proporcional do gasto federal no volume total de gastos públicos com o SUS, quer se adote o critério da (ii) participação proporcional dos gastos federais em ASPS no volume total da Receita Corrente Líquida da União.[397]

Entretanto, de acordo com a autora, há impasses que obstaculizam o implemento do desiderato constitucional. O primeiro concerne, de um lado, à peculiar fonte de receitas da Seguridade Social, cenário no bojo do qual haveria um duplo movimento de reconcentração tributária representada pelas contribuições sociais subsumidas à competência exclusiva da União, e, de outro, a concomitante desvinculação de receitas. O segundo impasse refere-se à ausência de regulamentação da EC n. 29/2000 durante o período de 2005 a 2012, e, depois, à sua insuficiente regulamentação pela LC n. 141/2012,[398] que se incumbiu de estabelecer normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas na área da Saúde.

---

[395] Ibidem, p. 175-176.

[396] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 177.

[397] Ibidem, p. 177.

[398] Ibidem, p. 187.

De feito, a insegurança jurídica decorrente do tardio advento da lei complementar regulamentadora da EC n. 29/2000 pôde ser constatada por ocasião do julgamento do RE 858.075.[399]

Naquela oportunidade, o Plenário do Supremo, em sessão virtual encerrada em maio de 2021, decidiu que o Poder Judiciário pode atuar para garantir a aplicação, pelos entes federados, dos percentuais mínimos previstos constitucionalmente para a área da Saúde antes da edição da LC n. 141/2012.

---

[399] Trata-se de decisão originária de Ação Civil Pública ajuizada pelo MPF contra o Município de Nova Iguaçu (RJ) e a União, visando à aplicação de recursos orçamentários mínimos no SUS relativamente aos anos de 2002 e 2003. Na primeira instância, estabeleceu-se que o Município deveria incluir, no orçamento dos anos subsequentes, R$ 2,6 milhões e R$ 1,4 milhão, respectivamente, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo constitucionalmente estabelecido. O Juízo a quo determinou, em adendo, que a União acompanhasse o cumprimento da decisão, condicionando o repasse de recursos referentes à repartição de receitas tributárias, em observância ao inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2), no entanto, considerou inviável ao Poder Judiciário se substituir à União para condenar os Municípios e a ela própria a obrigações que, na época, ainda pendiam de regulamentação. No RE, manejado contra a decisão do TRF-2, o MPF aduziu que o Poder Judiciário teria legitimidade para atuar em vista a conferir efetividade à EC n. 29/2000, sob pena de terem retidos os valores a serem repassados pela União a título de repartição de receitas. Prevaleceu, no julgamento, o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, pelo restabelecimento da condenação do Município a compensar as diferenças apuradas entre o mínimo constitucional e o que fora, de fato, aplicado nos anos de 2002 e 2003, afastando, entretanto, a condenação da União. O ministro asseverou que o inciso IV do § 3º do artigo 198 da Constituição determinou a edição de lei complementar para o estabelecimento das normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Saúde, o que ocorreu somente em 2012. O ministro, inclusive, fez alusão à Ação Cível Originária (ACO) 2075, no bojo da qual o Supremo afastou a possibilidade de aplicação da sanção aos Estados antes do advento da LC n. 141/2012, afiançando, no entanto, que a exigência decorre diretamente da EC n. 29/2000, que acrescentou o artigo 77, inciso III e § 1º, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispositivo que indicou expressamente os percentuais mínimos a serem observados pelos Municípios desde 2000, fato a desvelar o caráter autoaplicável da determinação, acarretando a obediência ao comando constitucional a partir de sua promulgação. Por tal razão, semelhante providência pode ser exigida do Município pelo Poder Judiciário. Confira-se a ementa: "Direito Constitucional. Recurso Extraordinário. Ação civil pública. Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde. 1. Recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão do Tribunal Regional Federal da Segunda Região que reformou sentença para julgar improcedentes os pedidos condenatórios formulados em face do Município de Nova Iguaçu e da União Federal, em razão do descumprimento, pelo primeiro, do percentual mínimo de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde. 2. O Plenário do STF já se manifestou pela impossibilidade de aplicação, antes do advento da Lei Complementar n. 141/2012, da sanção de restrição de transferência voluntária federal a Estado-membro em razão do descumprimento do percentual mínimo de gastos em saúde. Precedentes. Assim, mostra-se correto o julgamento de improcedência dos pedidos formulados em face da União. 3. Por outro lado, tal fundamento não conduz à impossibilidade de controle judicial da observância do investimento mínimo constitucional em saúde, já que a sua exigibilidade exsurge diretamente do art. 198, § 2º, II, da Constituição c/c art. 77, § 1º, do ADCT. Este último dispositivo indica expressamente os percentuais mínimos a serem observados pelos Municípios desde o ano 2000, deixando claro o caráter autoaplicável da previsão, que deveria ser obedecida desde a sua promulgação. 4. Recurso extraordinário parcialmente provido, para restabelecer tão somente os comandos judiciais que se dirigiam ao Município de Nova Iguaçu. Tese de julgamento: "É compatível com a Constituição Federal controle judicial a tornar obrigatória a observância, tendo em conta recursos orçamentários destinados à saúde, dos percentuais mínimos previstos no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerado período anterior à edição da Lei Complementar n. 141/2012" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 858.075, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15-5-2021, Plenário, *DJ* 25-8-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

A LC n. 141 – cujos termos dispõem sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em ASPS – somente foi editada doze anos depois da promulgação da EC n. 29/2000, que, por sua vez, determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicassem, anualmente, recursos mínimos em ASPS, relegando à lei complementar o estabelecimento dos percentuais a serem aplicados pelos referidos entes.

De acordo com o STF, muito embora não se pudesse, nesse interstício, obrigar a União a restringir a entrega de recursos financeiros aos Municípios, é plenamente exigível do ente menor a compensação da diferença a que eximiu-se de aplicar em ASPS nos anos de 2002 e 2003, tendo sido fixada a seguinte tese em sede de repercussão geral:

> É compatível com a Constituição Federal controle judicial a tornar obrigatória a observância, tendo em conta recursos orçamentários destinados à Saúde, dos percentuais mínimos previstos no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, considerado período anterior à edição da Lei Complementar n. 141/2012 (Tema 818). [400]

Enquanto na Educação foi conquistada a progressiva mitigação dos efeitos da DRU, na Saúde segue o impasse da insuficiente regulamentação da EC n. 29/2000. Não se trata apenas de editar uma lei complementar – o que já fora levado a cabo com a edição da LC n. 141/2012 –, mesmo porque, segundo a autora, a principal omissão vivenciada sob a égide da EC n. 29/2000 concerne à necessária renegociação federativa do custeio do SUS.[401]

ÉLIDA GRAZIANE PINTO é enfática ao sustentar que a falta de regulamentação da EC n. 29/2000 durante o período de 2005 a 2012 e a sua insuficiente abordagem à luz da LC n. 141/2012, historicamente impactaram o próprio alcance do arranjo protetivo da política pública de Saúde, culminando no esvaziamento do dever constitucional de financiamento mínimo das ASPS.[402]

De feito, como é cediço, a EC n. 29/2000 previu formas diferentes de gasto mínimo: para a União, determinou-se que o valor aplicado em 1999 seria acrescido, no mínimo, de 5% e, de 2000 a 2004, fixou-se que o valor aplicado no ano anterior seria corrigido pela variação

---

[400] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 818. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4685936&numeroProcesso=858075&classeProcesso=RE&numeroTema=818. Acesso em: fev. 2022.

[401] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 206.

[402] Ibidem, p. 206.

nominal do PIB; para os Estados e Municípios, fixou-se um percentual mínimo em face da receita de impostos e repartições.

Como a RCL da União, nesse período, cresceu em ritmo mais acelerado do que a variação nominal do PIB, a participação percentual do gasto federal no volume total de gastos públicos em ASPS, desde 2000, diminuiu, assim como a participação proporcional dos gastos em saúde no Orçamento Geral da União (OGU).[403]

Como se não bastasse, a partir de 2005, o art. 77 do ADCT não deveria ter sido aplicado e, por conseguinte, editada a lei complementar regulamentadora da EC n. 29/2000, estabelecendo, ao ensejo, novos critérios para a fixação do gasto mínimo em Saúde para os três níveis. Ocorre que a LC n. 141, como se viu, tão somente adviera em 2012, razão por que, durante o período de 2000 até o seu advento, a aplicação dos limites mínimos respeitou o art. 77 do ADCT. Entretanto, nada teria mudado com a entrada em vigor da LC n. 141/2012, porquanto os seus arts. 5º a 8º mantiveram a lógica do regime anteriormente estabelecido pela norma constitucional de transição.

Ante o estado de coisas anteriormente evidenciado, ÉLIDA GRAZIANE PINTO observa que:

> Tal cenário de tratamento diferenciado de custeio federal em face do dever de custeio dos entes subnacionais opera em desconformidade com os princípios constitucionais, sobretudo, o da máxima eficácia dos direitos fundamentais. Se se pensar a saúde à luz do binômio necessidade-possibilidade, que informa, tipicamente, o direito a prestações (como ocorre com as pensões alimentícias), percebe-se que a União pode verter mais recursos ao SUS e às ações e serviços públicos de saúde, na mesma medida em que a saúde necessita urgentemente de uma regularidade de financiamento progressivo.
> [...] É notória, nesse sentido, a guerra fiscal de despesa que a União tem provocado contra Estados e Municípios, descentralizando programas de ação e reconcentrando receitas não repartíveis, de modo a mitigar a eficácia dos direitos fundamentais prestacionais e o próprio pacto federativo.
> [...] A vulnerabilidade fiscal do gasto federal nas ações e serviços públicos em saúde tem agravado um desequilíbrio federativo entre a União, de um lado, e os estados e municípios, de outro. Isso porque a União é, sem sombra de dúvidas, a maior arrecadadora unitária do sistema tributário nacional, sem que, concomitantemente, assuma as correspondentes responsabilidades pela progressividade dos direitos sociais inscritos na Carta de 1988.
> [...] Trata-se esse de um impasse normativo e financeiro causado pela insuficiente regulamentação feita a pretexto de atender ao comando reclamado pelos §§ 2º e 3º do

[403] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 213.

> art. 198 da CR. O problema é que tal impasse reproduz efeitos para o pacto federativo e para a própria eficácia do direito fundamental à saúde.[404]

No sentir da autora, a tão evidenciada instabilidade federal no financiamento da Saúde desvela um processo histórico de vulnerabilidade dos gastos sociais em contraponto à agenda de estabilização macroeconômica – dominante na década de 1990 e subsistente na década de 2000 –, a denotar franca tensão fiscal entre a agenda de estabilização monetária e a efetivação dos direitos fundamentais, a um só tempo rompendo a percepção da saúde como direito coletivo e solidário e descortinando uma estratégia econômico-contábil deliberada para reduzir o volume de recursos federais no volume total de recursos públicos para o SUS.[405]

Para ÉLIDA GRAZIANE PINTO, a disparidade de critério a que se aludiu retira da Saúde bilhões de reais, ante o fato de o gasto mínimo da União não estar atrelado ao crescimento da sua receita, a configurar situação deveras injusta, mesmo porque quem mais arrecada, inclusive por meio de contribuições sociais, é proporcionalmente quem tem menos aplicado no SUS. Os Municípios, de sua parte, acabam por suportar a sobrecarga fiscal oriunda da omissão da União em imprimir progressividade ao sistema. O mesmo ocorre sob o prisma dos Estados, que têm sido cada vez mais pressionados por ações judiciais, sem, contudo, ostentar a mesma capacidade econômico-financeira da União.[406]

E em função da inadimplência orçamentária dos Poderes Executivo e Legislativo da União para com a Saúde, o Poder Judiciário acaba adentrado na arena orçamentária como um ator contramajoritário.

ÉLIDA GRAZIANE PINTO atribui o cerne da cambaleante aderência ao mínimo constitucional da Saúde ao fato de não se ter adotado critério único de repartição de custos (percentual fixo de gasto mínimo calculado com base na receita de impostos), assim como se dera na Educação, que, à custa disso, tem logrado êxito, ao longo dos anos, em manter seus patamares de custeio minimamente equilibrados, sem acentuar maiores desequilíbrios federativos, o que teria, por conseguinte, possibilitado ostensivos avanços materiais sobre a base de serviços prestados. Noutro passo, a pauta da Saúde, desde a promulgação da EC n. 29/2000, tem sido apenas a de assegurar alguma fonte de financiamento, ainda que precária,

---

404 Ibidem, p. 214-217.

405 PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 217-220.

406 Ibidem, p. 220.

como a CPMF (ou os seus sucedâneos), sem conseguir, contudo, renegociar as bases federativas da distribuição do seu custeio.[407]

Conquanto robusta a argumentação supralançada, não podemos nos eximir de observar que, a despeito de o mínimo constitucional afeto à Saúde ter sido criado para assegurar que parcela substancial da arrecadação fosse vertida para o setor, o excessivo crescimento de demandas judiciais relativas ao direito à saúde desvela que o atrelamento de percentual mínimo à área não tem logrado cumprir o seu desiderato, porquanto, desde a promulgação da EC n. 29/2000, não há sinais efetivos de melhora nos índices. A constatação do recrudescimento das demandas judiciais decorre de estudo empreendido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em relatório intitulado "Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução". Vejamos:

> Considerando o ano de distribuição dos processos, o que se verifica na evolução ano a ano é que há um crescimento acentuado de aproximadamente 130% no número de demandas de primeira instância relativas ao direito à saúde de 2008 para 2017 [...]. Tal crescimento é bastante superior aos 50% de crescimento do número total de processos de primeira instância, conforme relatórios do CNJ "Justiça em Números" de 2008 a 2017.
> Analisando o número de processos de segunda instância, observamos que para o ano de 2008 foram informados apenas 2.969 processos, enquanto para os anos seguintes o número de processos passa de vinte mil. Não se vê proporcionalmente a mesma diferença quanto ao número total de processos de 2008 para os anos seguintes. Conforme os relatórios Justiça em Números, em 2008 havia 3.066.526 processos tramitando em segunda instância, enquanto nos anos seguintes esse número foi gradativamente aumentado, com 3.132.664 em 2009 e chegando a 4.373.418 em 2017. Assim, excluindo o ano de 2008 com a finalidade de não distorcer a análise da evolução do número de processos distribuídos entre 2009 e 2017, observamos um aumento de cerca de 85% do número de demandas relativas ao direito à saúde [...]. Tal crescimento é mais do que o dobro do observado no período para o total de processos: 40%, conforme dados do "Justiça em Números".[408]

Ilustrando a complexidade de organização dos dados referentes à judicialização da Saúde, vale registrar que as dificuldades enfrentadas pelo TCU, na tarefa de realizar uma avaliação acerca do impacto orçamentário das decisões judiciais afetas à Saúde, impeliu o Tribunal a restringir a pesquisa a somente a dois Municípios de cada um dos nove Estados selecionados, limitando-se a analisar um período de menos de dois anos (1º de janeiro de 2013

---

[407] Ibidem, p. 229.

[408] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Judicialização da saúde no brasil:* perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, 2019. p. 46-47.

a 30 de junho de 2015), oportunidade na qual concluiu ter havido aumento dos gastos públicos em razão da judicialização.[409]

Há dois caminhos para se fazer face às despesas inerentes à judicialização da Saúde: o da reserva de orçamento e o do bloqueio de contas para o cumprimento de obrigação de fazer.

O relatório do CNJ suprarreferenciado desvela-nos que, atualmente, tramitam no Judiciário mais de duas milhões de ações relativas à Saúde, a descortinar que, de um ano para o outro, as demandas mais do que dobraram (entre 2008 e 2017, o aumento foi de 130%, entre 2010 e 2016, de 1.010%),[410] tornando impossível a estipulação de previsão orçamentária aproximada, que dirá fidedigna.

Os dados apontam que a Saúde foi responsável por 498.715 processos em primeira instância, distribuídos em 17 Tribunais de Justiça Estaduais; e por 277.411 processos em segunda instância, distribuídos em 15 Tribunais de Justiça Estaduais. O impacto acarretou no orçamento do Ministério da Saúde um aumento de 13 vezes nos gastos em atendimento a demandas judiciais, tendo atingido, em 2016, a cifra de R$ 1,6 bilhão. Corroborando a constatação ora evidenciada, é merecedor de destaque trecho revelador desse acachapante aumento:

> Além de abrangente, também é um tema que importa em frequentes conflitos políticos e judiciais. Considerando que a prestação de saúde envolve a distribuição de recursos escassos em uma sociedade complexa, com padrões epidemiológicos que aproximam o Brasil ao mesmo tempo de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, determinar o que é prioritário e quem deve ser o foco dessas prioridades, é um tema que envolve necessariamente disputas. *A chamada "judicialização da saúde", assim, é uma expressão desta disputa estrutural por recursos, mas atinge níveis ainda mais expressivos do que seria de se esperar por sua relevância no mundo das relações socioeconômicas*. Um único e icônico caso, da Fosfoetanolamina, também conhecida como "pílula do câncer", resultou, no período de oito meses, em cerca de 13 mil liminares para que a Universidade de São Paulo fornecesse medicamento ainda não aprovado na ANVISA e cuja eficácia ainda não havia sido comprovada por estudos técnicos (Dallari-Bucci e Duarte, 2017). O problema não se restringe a casos isolados. O número de demandas judiciais relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50%. Segundo o Ministério da Saúde, em sete anos houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos seus gastos com demandas judiciais, atingindo R$ 1,6 bilhão em 2016. *Tal montante, ainda que pequeno, frente ao orçamento público para a saúde, representa parte substancial do valor disponível para alocação discricionária da autoridade pública*, atingindo níveis suficientes para impactar a política de compra de medicamentos, um dos principais objetos das demandas judiciais.

---

[409] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Notícias. Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm. Acesso em: nov. 2021.

[410] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Judicialização da saúde no Brasil:* perfil das demandas, causas e propostas de solução cit., p. 46-47.

> Bloqueios e sequestros também são realidade no estado, mas muitas vezes preferíveis pela secretaria que tem dificuldade em realizar compras de medicamentos não padronizados ou em pequena quantidade. Nestes casos, a SES prefere que juízes bloqueiem e sequestrem recursos, o que importa em um impacto orçamentário considerável sob as contas estaduais (Vasconcelos, 2018)[411] (destaques nossos).

Não é difícil extrair a ilação de que a judicialização da Saúde é um problema que anda *pari passu* com a problemática da vinculação de receitas, posto que, conforme frisado no próprio relatório, o montante vertido para o atendimento de demandas judiciais representa parte substancial do valor disponível para alocação discricionária da autoridade pública.

A esse respeito, LENIR SANTOS e FRANCISCO FUNCIA reconhecem haver, comprovadamente, defasagem quanto à quantidade e à qualidade dos serviços de Saúde, problemas para os quais sugerem seja delineado um planejamento de longo prazo que se revele apto a considerar:

> [...] a demografia crescente e o envelhecimento populacional, sendo que, por volta de 11% da população tem mais de 60 anos, com previsão de ser o dobro em dez anos; as novas tecnologias essenciais; as políticas de prevenção das mortes violentas e as dos acidentes de trânsito, em especial de moto, dentre outros aspectos. *Outro dado relevante é de se instituir, de modo sistemático, em especial no âmbito do Ministério da Saúde, avaliação de desempenho dos serviços para informar o planejamento da saúde permanentemente*[412] (realces não existentes no original).

Opinião à qual aderimos, mas com foco na mudança de paradigma no que tange à estrutura do orçamento, que deveria revestir-se de caráter plurianual, com ênfase no planejamento de médio prazo, fato que abriria caminho à alocação eficiente dos gastos relacionados à Saúde, compatibilizando-os com as reais necessidades da população e fazendo-os oscilar de forma escalonada ao sabor da expansão da receita.

Questão outra a demandar registro concerne à ausência de critérios informadores do percentual oriundo da receita de impostos que deveria se quedar vinculado à área. Devemos considerar que, a exemplo do que ocorreu com a Educação, a estipulação do percentual da Saúde não se originou de qualquer processo racional em atenção ao exame do custo-benefício necessário à mensuração da eficiência do gasto.

---

411 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Judicialização da saúde no brasil:* perfil das demandas, causas e propostas de solução cit., p. 46-47.

412 SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Desvinculação orçamentária: avanços e recuos no financiamento da saúde. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www. https://www.conjur.com.br/2019-mar-26/opiniao-desvinculacao-orcamentaria-financiamento-saude. Acesso em: dez. 2021.

Emergimos a semelhante conclusão a partir do exame da mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 306/2008, no bojo da qual não identificamos qualquer estudo que emprestasse racionalidade à escolha do percentual.

Tampouco há qualquer alusão – ainda que em caráter de sugestão ao legislador complementar – a critérios de eficiência na Exposição de Motivos que carreou à promulgação da EC n. 29/2000.

No seio da aludida Exposição de Motivos resta explicitado que, a despeito de a Constituição de 1988 ter inovado ao instituir o conceito de Seguridade Social, integrando as áreas da Saúde, Assistência Social e Previdência Social e viabilizando-as por meio do Orçamento da Seguridade Social, este não vinha respondendo às necessidades do SUS. Tal problema decorria, fundamentalmente, do fato de que a Saúde não era arrecadadora de nenhuma de suas receitas, assim como não detinha qualquer garantia da destinação das contribuições sociais ao SUS, motivo por que eram intermitentes os conflitos oriundos das negociações entre o Ministério da Saúde e os Ministérios da Previdência Social e da Fazenda, ainda que o orçamento houvesse aprovado a partição dos recursos arrecadados.[413]

Dessa feita, a Proposta de Emenda à Constituição n. 82-B/1995 visou assegurar a destinação de duas das contribuições sociais ao SUS, de maneira a evitar tergiversações sobre as receitas arrecadadas pela Previdência Social, mesmo porque seria inaceitável que a Saúde continuasse sendo penalizada, permanecendo na penúria em que se encontrava. O objetivo, portanto, foi assegurar o processo de implantação do SUS, sem que, no entanto, tivesse sido feita alusão a quaisquer critérios que reunissem condições de emprestar eficiência à área.

2.4 A vinculação de receitas à luz da experiência estrangeira: uma análise comparativa

A experiência internacional desvela que as excessivas vinculações de receita ou a presença de restrições de natureza orçamentária para garantir alocações de recursos é indicativa da ausência de um processo orçamentário confiável, que se revele apto a externar as escolhas da população.[414]

---

[413] Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos da EC n. 29/2000. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=82&intAnoProp=1995&intParteProp=1#/. Acesso em: dez. 2021.

[414] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 210.

Com efeito, tal constatação, por si só, nos confere indícios suficientes a que afirmemos que a análise do grau de vinculação praticado em cada país conduz, inarredavelmente, ao escrutínio do modelo de separação de poderes adotado no processo orçamentário respectivo.

Assim, o presente subcapítulo cuidará de empreender singela sondagem comparativa à luz do Direito Comparado, que nos permitirá demonstrar que o nível de vinculação de receitas necessariamente tem a ver com o arquétipo caracterizador do relacionamento assumido entre os Poderes Legislativo e Executivo. Aliás, não haveria como empreender-se qualquer investigação nesse campo, ainda que perfunctória, sem que lográssemos considerar a estruturação, a divisão e o formato de relacionamento entre os poderes.

Classicamente, tomando-se por base uma estrutura simplificada de comportamento político, a separação de poderes há de pressupor uma divisão de atribuições, incumbindo ao Legislativo legislar, ao passo que, ao Executivo, competiria executar a decisão daquele poder.

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA noticia que, na seara do processo orçamentário, o padrão de delegação de poder do legislador ao executor envolve a definição do *quantum* a ser gasto pelo Executivo em termos absolutos e a mensuração do que haverá de ser vertido para cada despesa, circunstância que nos permite aquilatar o nível de discricionariedade de que gozará o Executivo.[415] A configuração daí advinda possibilitará o atendimento a variados grupos de interesse, sendo fato notório que Legislativo e Executivo possuem grupos distintos de interesse, cuja contemplação se materializará por intermédio do orçamento.

Perfilhando essa linha de pensamento, o grau do alinhamento entre os grupos de interesse, consoante demonstrar-se-á mais minudentemente no subcapítulo 3.1, definirá a intensidade da delegação legislativa:[416] (i) o alinhamento total denota a coincidência entre os grupos de interesse do Executivo e do Legislativo, a acarretar delegação absoluta, podendo o Executivo gastar da forma que porventura vier a decidir, não revelando-se necessária qualquer vinculação; (ii) a *contrario sensu*, quando há divergências entre os grupos, a tendência é o surgimento de vinculações, donde resulta o encastelamento da definição de alocações, em clara demonstração de interferência do Legislativo, em benefício de seus respectivos grupos. Daí, infere-se que um arquétipo orçamentário ensejará mais vinculações, à medida que os interesses parlamentares se mostrarem mais pulverizados.

---

[415] Ibidem, p. 119-120.

[416] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 120.

Ao escrutinarmos a experiência estrangeria, não pretenderemos destrinchar as minúcias atinentes ao sistema, forma e regime de governo de cada um dos países analisados, mesmo porque tal desiderato refugiria ao escopo deste trabalho. Procuraremos, em lugar disso, dar enfoque ao modelo de separação de poderes adotado no processo orçamentário dos países objeto da pesquisa, com o fito de confirmar a correlação entre a incoincidência dos grupos de interesse do Executivo e Legislativo e a maior incidência das vinculações.

Discorrendo sobre os efeitos colaterais das vinculações orçamentárias, a OCDE, em estudo analítico intitulado "Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020" – cujo objeto versa sobre o desempenho das Administrações Públicas dos países latino-americanos e caribenhos em cotejo com os países da OCDE –, depois de aduzir que as vinculações são pródigas em tornar mais rígido o orçamento devido à incapacidade de financiar programas que estejam alinhados com as novas prioridades políticas, informa-nos que, em 2018, a vinculação de receitas fazia-se presente em todos os países latino-americanos e caribenhos pesquisados, sendo certo que, no Brasil e na República Dominicana, os mecanismos de vinculação respondem por 61-80% de todos os gastos; na Argentina, Costa Rica, Guatemala e Uruguai, representam entre 41-60%; em El Salvador e Paraguai, 21-40%; ao passo que, nas Bahamas, apenas 0-20%.

Vale notar que sete países (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai) dão guarida constitucional às vinculações, ao passo que a legislação infraconstitucional foi o supedâneo das vinculações noutros sete países, incluindo Brasil, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Peru e Uruguai.[417]

De outra feita, examinando os setores agraciados com as vinculações, a OCDE constatou que sete países (Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Paraguai e Peru) atrelaram receitas ao financiamento da Educação. E cinco países (Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador e Uruguai), ao financiamento da Saúde. Em seis países, são identificadas transferências obrigatórias para os governos subnacionais, incluindo Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador e Peru.[418]

Na Colômbia, a vinculação é uma prática antiga, que vem ganhando vulto ao longo dos anos, catapultada por um gradual processo de descentralização administrativa, a indicar, tal

---

[417] OCDE. *Government at a Glance:* Latin America and the Caribbean 2020. Earmarked funds (5.6). OCDE Publishing: Paris, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt. Acesso em: nov. 2021.

[418] Ibidem.

como sustenta JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, que o grau de vinculação de um país reflete a natureza do seu processo político.[419]

O caso mais dramático de vinculação na América Latina é o brasileiro. De feito,

> [...] a percentagem de receitas federais vinculadas a propósitos específicos aumentou de um já elevado patamar de 30% nos anos 70 para o impressionante nível de 80% ao final do século. Entretanto, apesar dos óbvios problemas orçamentários que um nível de vinculação dessa magnitude pode vir a causar, Rajkumar nota que muitas dessas vinculações não têm qualquer efeito real, já que são simbólicas e não substantivas, não trazendo maiores problemas. *Além disso, ele demonstra que, entre aquelas que são substantivas, algumas podem não causar problemas porque resultam em elevação de receitas. Finalmente, mesmo com o elevado nível de vinculação, nenhuma delas sequer se encaixa no conceito de vinculação racional, não havendo qualquer espaço para a justificação pelo princípio de benefício*[420] (destaques nossos).

Quanto ao atual modelo de orçamento do Chile, necessário enfatizar que este país desponta, em cotejo com os demais, como detentor de um processo orçamentário fortemente centralizado, sendo certo que o papel dos legisladores na determinação da política fiscal é insignificante, se comparado ao exercido pelo Executivo. O processo orçamentário admite, em face do caráter amplo da programação, realocação de gastos em certa medida. Todavia, o fato de comportar instrumentos de transferências de recursos entre exercícios – para certos tipos de despesas e dentro de determinados níveis – pode ampliar a autonomia dos gestores públicos, implicando a diminuição da rigidez orçamentária.[421]

Os países com os menores níveis de rigidez orçamentária, segundo a pesquisa, foram o Chile e o Uruguai, que ficaram no intervalo entre 0% a 20% do PIB. Já o segundo país da América do Sul com o orçamento mais rígido é a Colômbia, que se situa no intervalo entre 60% e 80% do PIB. O Brasil é o único a ficar dentro do intervalo de 80% a 100% do PIB. Relativamente à América do Norte, o México se encontra no intervalo de 40% a 60% do PIB e os Estados Unidos, no intervalo entre 60% a 80% do PIB.

A análise da realidade sul-americana desvela-nos a recorrência no manejo dos instrumentos de vinculação e, por conseguinte, dos problemas havidos no controle do processo orçamentário, do que decorre a má alocação do gasto público.

---

[419] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 71.

[420] Ibidem, p. 72. MOTTA, João Ricardo Santos Torres da *apud* RAJKUMAR, A. S. *Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking:* How Can This Be Done Optimally?, unpublished paper. World Bank: Washington, 2004.

[421] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 224-228.

Estendendo o exame aos demais países do globo, notadamente no que concerne às vinculações afetas ao financiamento da Saúde, CHERYL CASHIN, SUSAN SPARKES e DANIELLE BLOOM, identificam a praxe de vinculação de receitas em mais de 80 países no mundo, sendo certo que, na Indonésia, a vinculação é de 5% do orçamento federal e de 10% para os governos locais; na Dinamarca, é de 8% da receita do imposto de renda, posteriormente redistribuído aos governos locais.[422] Já na área da Educação, citam o exemplo da vinculação de parte dos lucros das loterias estaduais dos Estados Unidos, objeto, aliás, de diversas discussões acadêmicas sobre vinculação na literatura norte-americana.[423]

As autoras colocam luzes no fato de que as receitas vinculadas são eminentemente pró-cíclicas, de modo que aumentam durante os períodos de expansão econômica e diminuem durante crises econômicas, o que pode limitar a capacidade do governo de lidar com ciclos, ajustando os gastos em tempos de desaceleração econômica (estabilização econômica).[424]

Nesse sentido, vale mencionar que, atentas ao caráter de pró-ciclicalidade das vinculações, França, Hungria e Croácia introduziram novas fontes de receitas direcionadas durante a recente crise econômica, como forma, sobretudo, de gerar recursos para o setor de Saúde no contexto das desacelerações.[425]

Novas posturas que nos conduzam a modificações deste cunho – a serem abordadas no capítulo 6 com dose maior de minúcia –, é o que visamos sugerir no presente trabalho. Decerto, mudanças de paradigma deste jaez, nos permitiriam adequar as vinculações à pró-ciclicalidade dos gastos públicos, fruto das inevitáveis variações do ciclo econômico.

---

[422] CASHIN, Cheryl, SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice. *Health Financing Working Paper*, p. 8-18, 2017.

[423] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 5. AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini *apud* BORG, M. O.; MASON, P. M. The budgetary incidence of a lottery to support education. *National Tax Journal*, 41(1), p. 75-85, 1988. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/41788710. Acesso em: nov. 2021; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini *apud* NOVARRO, N. K. Does earmarking matter? The case of state lottery profits and education spending. *SIEPR Discussion Paper*. v. 19. Stanford, CA, 2002; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini *apud* SPINDLER, C. J. The lottery and education: robbing Peter to pay Paul? *Public Budgeting & Finance*, 15(3), p. 54-62. 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1540-5850.01046.

[424] CASHIN, Cheryl, SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice cit., p. 17.

[425] Ibidem, p. 17.

JOSÉ JOAQUIM TEIXEIRA RIBEIRO[426] vai direto ao ponto, ao observar que a fixação das despesas exige que as receitas se destinem indistinta ou indiscriminadamente à cobertura de todos os gastos:

> Pois, se se afectar uma receita à cobertura de determinada despesa, como a receita pode não ser cobrada ou ser cobrada em menos do que o previsto, assim poderá ter de ser nula ou menor do que a importância do crédito inscrito no orçamento a despesa que por força daquela receita se irá realizar.
> [...]
> E se a receita é de montante incerto, como sucede na generalidade dos casos, a sua afetação a uma despesa põe esta na contingência de ter de ser menor que o crédito orçamental.
> [...] Por isso é que a fixação das despesas, exigindo obediência à regra da universalidade, exige ainda obediência à regra a uma outra regra – a regra da não-consignação –, segundo a qual as receitas devem ser indiscriminadamente destinadas à cobertura das despesas, e não quaisquer receitas afectadas à cobertura de despesas em especial.

RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO asseveram que a vinculação de receitas para finalidades específicas, como Saúde e Educação, é prática rotineira.[427]

Nos Estados Unidos, de acordo com JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, 21% das receitas estaduais e 64% das receitas locais, aproximadamente, eram vinculadas, e uma média de 28% dos gastos federais assumia a forma de *trust funds* financiados por receitas vinculadas, não havendo evidências, no entanto, de qualquer elevação do nível de vinculação com o passar dos anos, tendo, ao contrário, arrefecido acentuadamente a proporção dos impostos estaduais vinculados: de 51%, no início dos anos 50, para 21%, em 1990.[428]

No Canadá, o nível de vinculação é inferior ao dos Estados Unidos. Entretanto, na contramão do que ocorre nos Estados Unidos, novas vinculações vêm surgindo de tempos em tempos.[429]

Na Ásia, as vinculações concretizam-se por intermédio das "contas especiais" direcionadas ao financiamento de atividades específicas, hipótese em que a ligação é frouxa, a revelar uma vinculação meramente simbólica, porquanto, mesmo que respondam por

---

[426] RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. *Lições de finanças públicas* cit., p. 64-65.

[427] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 3-4.

[428] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 65.

[429] À guisa de ilustração, cita a imposição de uma tarifa, a cargo da Agência de Segurança Aérea canadense, sobre as passagens aéreas, com vistas ao financiamento da melhora na segurança dos aeroportos, logo após o ataque ao *World Trade Center* (set. 2001). Ibidem, p. 65.

importante parcela no total das receitas, as receitas vinculadas não são determinantes para os gastos nas áreas designadas.[430]

A experiência com vinculações na África aponta para um mau funcionamento do mecanismo, haja vista que as vantagens de propiciar um melhor planejamento não se traduziram em benefícios para a sociedade.[431]

O Reino Unido é o país com o menor grau de vinculação de que se tem notícia, a pátria, por excelência, do financiamento centralizado e consolidado nos fundos gerais. Muito embora se afigurassem frequentes as vinculações na virada do século XIX, perderam terreno já na metade do século, ocasião na qual – em vista a restringir o crescimento do Estado e a garantir a neutralidade das finanças públicas – cederam lugar a um modelo de orçamento consolidado, livre de vinculações.[432] Nessa toada, a proposição de um novo programa, ainda que possa partir dos ministérios, não prospera sem o consentimento do Tesouro, a quem compete consolidar as propostas a serem apresentadas ao Parlamento, bem como monitorar a sua execução. Sendo assim, quanto ao processo decisório relativo a questões econômicas, deparamos com um *iter* procedimental bastante centralizado no Poder Executivo, em especial nas figuras do Ministro da Fazenda (*Chancellor*) e do Secretário do Tesouro. Os atos do governo são aprovados pelo Parlamento, cuja maioria possibilitou a sua formação, razão por que não costumam sobrevir contestações significativas, nada obstante seja oportunizada à oposição a possibilidade de manifestação.[433]

Não à toa, JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA assevera-nos que o caso do Reino Unido discrepa da maioria dos países em que vigoram instrumentos de vinculação, a reforçar, no seu entender, a noção de que, mais do que uma opção meramente técnica, a utilização deste mecanismo fiscal reflete, de alguma forma, o comportamento político, a tradição e as especificidades de organização social dos países; para, ao fim e ao cabo, concluir que a condução do processo orçamentário pelas vias formais, sem subterfúgios, encontra eco na sociedade e na maioria da classe política, confirmando a hipótese segundo a qual a adoção de

---

[430] Ibidem, p. 69.

[431] Ibidem, p. 70.

[432] Ibidem, p. 74-75.

[433] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 310.

mecanismos de vinculação mais descortinam a opção por determinado regime político do que propriamente a opção por um mecanismo mais eficiente de fiscalidade.[434]

[434] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 75.

3 PROBLEMAS CONSECTÁRIOS DO EXCESSO DE VINCULAÇÕES

3.1 Enfoque da problemática

Conquanto aplaudível o motivo pelo qual foram criadas as vinculações – uma vez que garantem não só a regularidade, mas a previsibilidade de dotações orçamentárias atreladas a setores cujas exigências de continuidade tornam impensável a interrupção dos fluxos de financiamento –, conforme atesta FABIO GIAMBIAGI, os mecanismos apresentam problemas importantes, entre os quais destacam-se: (i) a excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo; (ii) a ampliação das dificuldades da política fiscal para reagir a choques adversos; e (iii) a ausência de comprovação de eficiência.[435]

As vinculações corporificam instrumentos a que usualmente se recorre com vistas a designar certo tipo de receita como fonte para um tipo específico de despesa.

Em que pese o fato de o vertente subcapítulo dirigir-se ao apontamento de problemas consectários dos mecanismos de vinculação, lograremos, ao ensejo, destacar alguns posicionamentos que colocam luzes nas vantagens inerentes à prática de se vincular receitas, não sem apresentarmos argumentos aptos a rebater cada uma dessas considerações.

Malgrado as vinculações ostentem a vantagem de predeterminar a execução afeta a gasto específico – o que, de antemão, forneceria informação sobre o propósito das receitas vinculadas, possibilitando aos contribuintes concluir acerca da eficiência ou não da despesa[436] –, a utilização em caráter excessivo dos mecanismos de vinculação, excepcionais por natureza, conduz a disfuncionalidades – conforme mais à frente pretendemos demonstrar – nada condizentes com o propósito virtuoso a que a vinculação visa atender.

Vantagem outra imanente aos mecanismos de vinculação, muito frequentemente apontada, é a vedação de tredestinação de sua finalidade, impedindo que os recursos vinculados sejam aplicados em objetivos distintos.

---

[435] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 138-139.

[436] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 29.

CHERYL CASHIN, SUSAN SPARKES e DANIELLE BLOOM,[437] antes de apontarem as disfuncionalidades imanentes aos mecanismos de vinculação, arrolam as seguintes vantagens: (i) a vinculação garante financiamento para uma prioridade declarada do governo que pode ser negligenciada se o *link* entre a política e o processo orçamentário for fraco, sendo capaz de proteger certas receitas de interesses políticos concorrentes, contornando as restrições orçamentárias impostas pelo Ministério das Finanças; (ii) a vinculação pode melhorar a eficiência alocativa das despesas públicas, vinculando os impostos mais estreitamente aos benefícios recebidos; (iii) a vinculação pode reduzir a resistência pública à tributação, em função da ligação entre determinado imposto e um específico programa, principalmente nas áreas da Saúde e da Educação, vínculo este que também faz com que os políticos sintam-se mais responsáveis pela entrega dos serviços esperados, produzindo, como resultado, por conseguinte, a conexão da população com o Sistema Tributário; (iv) a vinculação pode ajudar a educar o público sobre o custo de determinado programa ou serviço, o que pode ser importante para justificar o aumento nos gastos necessários ao financiamento da expansão da cobertura da Saúde.

No Brasil, diferentemente do ocorre nos países desenvolvidos,[438] sempre foi lugar-comum vislumbrar-se a vinculação de receitas como verdadeira garantia – seja abraçando-se a ideia de que o atrelamento fará as vezes de mecanismo assecuratório do pagamento do serviço da dívida para os credores estrangeiros, seja inculcando-se o raciocínio segundo o qual um ente se veria seguro perante outro que lhe tivesse tomado empréstimo.[439]

Nada obstante, insistimos na argumentação de que o recurso exagerado à vinculação encastela escolhas políticas de cuja manifestação, em atendimento aos ditames do princípio da programação, deveria extrair-se o caráter de periodicidade. O contrário disso revestir-se-ia de sinalização atentatória à noção de legitimidade, ideia informadora do princípio democrático.

Nos idos de 1987, JOSÉ SERRA já vaticinava que a motivação e a preocupação daqueles que propõem as vinculações, conquanto generosas, não deveriam caber numa Constituição,

---

[437] Ressalvamos que nos cingimos às vantagens que encontram correspondência no mecanismo de vinculação tal como talhado no Brasil, razão por que não foram arroladas as vantagens que aludem a vinculações inerentes à natureza das taxas, por exemplo (CASHIN, Cheryl, SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice cit., p. 17).

[438] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 140.

[439] Não custa lembrar que empréstimos entre entes foram proibidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, no seu art. 35, impede sejam levadas a cabo operações de crédito entre entes políticos, ainda que sob a forma de refinanciamento, novação ou postergação da dívida anteriormente contraída, admitidas, entretanto, algumas exceções. Vide, no entanto, as renegociações chanceladas pelas LCs n. 148/2014, n. 156/2016 e n. 159/2017.

porquanto castram o poder que o Legislativo deveria exercer num regime democrático no que tange ao manejo dos recursos públicos, ademais de revelarem-se inadequadas por induzirem a distorções, revelando-se impróprias a um Texto Constitucional, vocacionado, por natureza, a açambarcar disposições duradouras, que porventura possam reputar-se válidas daqui a cinquenta anos, quando a população brasileira será duas vezes maior.[440]

Ato contínuo, em trecho de cuja precisão saca-se a necessidade de reproduzi-lo, crava a seguinte constatação:

> Uma vinculação puxa outra e para cada setor corporativo, como é natural, a respectiva atividade tende a ser sempre percebida como a mais importante para o Brasil. *Por isso, não é improvável a multiplicação de outras propostas de vinculações no plenário da Constituinte* (por exemplo, para a segurança, Ministério Público, ciência e tecnologia, meio ambiente, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, etc.) *e, mesmo sua aprovação, como fruto de negociações recíprocas e do fato de que a vinculação enésima diminui as resistências à vinculação n + 1. Teríamos, assim, orçamentos cravados para sempre, num país tão diferente e desigual nos seus Estados e 4.200 Municípios, onde a economia e a sociedade vivem um processo de transformações e mudanças de prioridades dos mais acentuados do mundo. Tudo incitando à burla legal (e aceita), que desmoraliza a lei e o processo democrático, além de inviabilizar a administração governamental* e certamente atraindo o interesse de estudantes de antropologia, economia e outras ciências sociais, à cata de temas originais (exóticos) para suas teses de mestrado[441] (destaques nossos).

Discorrendo sobre os efeitos colaterais das vinculações orçamentárias, a OCDE, em estudo analítico intitulado "Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020", ao qual aludimos no subcapítulo 2.4, relata que as vinculações de receita causam rigidez orçamentária devido à incapacidade de financiar programas que estejam alinhados com as novas prioridades políticas, em oposição aos programas preexistentes, fato a contribuir não apenas à precariedade das prestações de contas como ao estímulo ao uso ineficiente de recursos, posto que perpetuam programas ou iniciativas que podem não mais afigurar-se necessários ou que não vêm funcionando como o esperado. Alia-se a isso o fato de tais programas mostrarem-se suscetíveis à captura por grupos de interesse, dificultando o surgimento de novas iniciativas estratégicas. Mais: em casos de choques macroeconômicos súbitos, as excessivas vinculações comprometem a estabilidade macroeconômica, porquanto reduzem a margem de manobra para ajustar os agregados fiscais às mudanças nas perspectivas macroeconômicas, conduzindo a um quadro de maior endividamento.[442]

---

[440] SERRA, José. *Orçamento no Brasil:* as raízes da crise cit., p. 123.

[441] Ibidem, p. 124.

[442] OCDE. *Government at a Glance:* Latin America and the Caribbean 2020 cit.

De parte isso, a exemplo do que ocorre pontualmente no processo orçamentário norte-americano, a atuação do Congresso por intermédio das vinculações é criticada exatamente por estar associada com a pulverização de interesses específicos dentro do orçamento. A realidade denota que essa prática, além de elevar os custos globais, incentiva a corrupção, permitindo que os parlamentares tomem decisões atinentes a gastos sem que, entretanto, reúnam competência técnica adequada.[443]

Em contraponto aos inconvenientes listados, a OCDE, no mesmo estudo, acentua duas vantagens engendradas pelas vinculações: (i) do ponto de vista dos ministérios setoriais, aumentam a previsibilidade dos recursos nos médio e longo prazos, imprimindo-lhes maior carga de flexibilidade para o planejamento de atividades anuais e plurianuais; e (ii) protegem importantes programas sociais das flutuações de curto prazo de financiamento, que poderiam prejudicar os objetivos nacionais de longo prazo.[444]

Na mesma cadência – identificando nos instrumentos de vinculação mais inconvenientes do que vantagens –, CHERYL CASHIN, SUSAN SPARKES e DANIELLE BLOOM[445]arrolam, desta feita, algumas das dificuldades ditadas pelas vinculações, entre as quais destacamos: (i) a rigidez no processo orçamentário, já que aqueles que acreditam que os gastos públicos deveriam ser determinados por decisões políticas, e não pelo valor da receita arrecadada, argumentam que um imposto vinculado pode levar a uma alocação ineficiente de recursos, mesmo porque, dentro do programa financiado pela vinculação, a marca de reserva torna-se o teto em vez de um piso de receita; (ii) as receitas vinculadas são inerentemente pró-cíclicas, de modo que aumentam durante os períodos de expansão econômica e diminuem durante crises econômicas, o que pode limitar a capacidade do governo de lidar com ciclos, ajustando os gastos em tempos de desaceleração econômica (estabilização econômica); (iii) a vinculação pode aumentar a fragmentação no processo orçamentário, separando as áreas contempladas de outras áreas públicas e impedindo a integração de políticas de Saúde, por exemplo, com políticas de outros setores que também se afigurariam cruciais para a melhoria da Saúde; (iv) a vinculação pode diminuir o sentimento de responsabilidade compartilhada pelo financiamento de serviços públicos, definindo cada participação individual ou elegibilidade para determinado serviço ou setor com base nas receitas contribuídas; (v) as receitas vinculadas

---

[443] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 122.

[444] Ibidem, p. 122.

[445] CASHIN, Cheryl, SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice cit., p. 17-18.

podem ser suscetíveis à influência de grupos de interesse e *lobbies* profissionais que trabalham em prol da obtenção de recursos para seu próprio benefício ou para suas próprias prioridades, desconsiderando os efeitos mais amplos.

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA sustenta que a existência de grupos de interesse muito divergentes, situação típica de governos presidencialistas, faz proliferar as vinculações, a denotar que o Legislativo, em benefício de seus pares, interfere mais na definição das alocações que devem ser respeitadas pelo Executivo. E, nesse modelo estilizado do processo orçamentário, um maior ou um menor grau de vinculação decorrerá, por conseguinte, de um menor ou de um maior alinhamento de interesses entre os grupos atendidos pelo Executivo e pelo Legislativo, de modo que, num contexto em que os interesses parlamentares estão pulverizados, como se dá aqui no Brasil, são mais frequentes as vinculações.[446] Mesmo porque, segue o autor:

> *A legislatura e o executivo têm diferentes grupos de interesse ou "constituents" que eles procurarão atender através do orçamento.* A quantidade e a alocação de cada despesa são decididas pelo executivo, que possui informação sobre a produtividade de cada projeto, não disponível ao legislador, detendo, portanto, flexibilidade para lidar com estados da natureza desfavoráveis que ele pode estimar. A legislatura define a lei orçamentária que estabelece o limite de gastos e a obrigatoriedade de gastar valores mínimos (*earmarks)* em certos projetos. *O nível de alinhamento entre os grupos de interesse, grosso modo, define o regime político e o grau de delegação do legislativo. Se o alinhamento é total, isto é, se os "constituents" do executivo e da legislatura coincidem, a delegação da legislatura será completa e o executivo pode gastar da forma que decidir, não havendo qualquer "earmark"*[447] (destaques nossos).

Não de hoje, JOSÉ MAURÍCIO CONTI insiste em emprestar argumentos que nos dão conta de que as vinculações são uma ilusão na busca de uma gestão verdadeiramente eficiente, valendo trazer à cola trecho significativo de sua obra compilativa "Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua", cujo título, considerado em si mesmo, já nos sugere uma proposta de mudança de paradigma:

> Mesmo submetida a forte limitação constitucional, as vinculações continuam a existir e aumentar, tanto que motivaram a edição das emendas constitucionais [...], estabelecendo "desvinculações" gerais, permitindo uma maior discricionariedade na alocação dos recursos no orçamento público.
> *Esquecem-se os legisladores, administradores e a sociedade de modo geral que as vinculações, por si só, pouco representam em termos de melhoria da qualidade do gasto público*. Sei que palavras como essa soam como um "balde de água fria" nos esperançosos legisladores e mesmo na sociedade em geral, que vê nelas uma

[446] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 120.

[447] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 120.

> verdadeira "luz no fim do túnel" para inúmeras deficiências na atenção ao cumprimento de direitos fundamentais do ser humano que ao Estado cabe prover. Mas é a dura realidade.
> Cumpre observar que os orçamentos públicos, quaisquer que sejam eles – da União, estados ou municípios –, contemplam muito dinheiro. Só para que se tenha uma ideia, o da União compreende valores na ordem de 2,5 trilhões de reais; o do estado de São Paulo, próximo de 190 bilhões, e o do município de São Paulo, 50 bilhões. Muitos desses recursos estão de alguma forma "vinculados", quer seja por vinculações propriamente ditas, quer seja por estarem destinados a despesas obrigatórias – outra figura orçamentária de engessamento dos gastos públicos – e, portanto, com pouca margem de discricionariedade na decisão sobre a alocação do gasto[448] (destaques nossos)

Ratificando a constatação ora explicitada, a pesquisa intitulada "Finanças Públicas: um Estudo sobre a Rigidez Orçamentária das Despesas Públicas nos Estados do Brasil", levada a cabo pelos contadores JÉSSICA RAMOS GOMES, JOÃO EUDES BEZERRA FILHO e JOÃO CARLOS HIPÓLITO BERNARDES DO NASCIMENTO, desvela que, aproximadamente, 57% das receitas totais dos Estados – tirante as previdenciárias – são destinadas a despesas vinculadas e obrigatórias, sobrando cerca de 43% para as demais políticas públicas, do que decorre a comprovação de que o acachapante nível de engessamento orçamentário impede o gestor de direcionar o gasto às reais necessidades da coletividade, em atenção, por exemplo, às variáveis culturais, geográficas, econômicas e sociais; ao que se soma a evidência de que a qualidade dos gastos vertidos para as ASPS e para a MDE não justificam os elevados investimentos nas áreas da Saúde e da Educação, mormente em virtude de uma vasta gama de fatores, que vão da "falta de estratégias para a melhoria da gestão dos recursos ao alto grau de desvios e más gestões que possam ocorrer".[449]

Sob o mote de que aos recursos eventualmente não será conferida a destinação "correta", não nos seria dado adotar solução que avilta a legitimidade, mesmo porque o interesse público é eminentemente dinâmico e o que uma coletividade julga necessário hoje, pode não se adequar às suas mais prementes necessidades amanhã.

Aliás, nesse particular, não seria prudente ignorarmos a arguta advertência de FABIO GIAMBIAGI e ALEXANDRE SCHWARTSMAN,[450] ora trazida à colação:

---

[448] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 178.

[449] GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil. *Revista Brasileira de Contabilidade,* Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, ano XLIX, n. 243, p. 88-89, maio-jun. 2020.

[450] GIAMBIAGI, Fabio; Alexandre, SCHWARTSMAN. *Complacência* cit., p. 232-233.

> A grande maioria dos países cujas economias se tornaram desenvolvidas apresentam um elevado percentual de jovens que completaram o ensino superior. Ocorre que, em todas as estatísticas da OCDE, o Brasil está entre os últimos nessas classificações. E, além disso, a proporção de formandos nas profissões de ponta é pequena: de cada 100 pessoas com diploma universitário na China, 36 são engenheiros. Já no Brasil, são apenas 5.
> [...]
> Salta aos olhos a má colocação do Brasil nos rankings internacionais de testes padronizados, como o *Program for International Student Assessment* (PISA). Em outras comparações internacionais, como visto, o país não se sai bem. *O problema não é, apesar das aparências, a falta de recursos. Notamos que o país gasta, ao todo, mais de 5% do PIB em educação, inclusive proporcionalmente algo mais do que países cujos resultados são muito melhores que os nossos, como Estados Unidos, Espanha, Chile e a campeoníssima Coreia do Sul. O verdadeiro nó é que esses recursos são mal gastos.* A começar pelo verdadeiro pavor que aflige os educadores brasileiros quando se menciona a palavra "avaliação". Professores deveriam estar acostumados com isso, já que eles avaliam continuamente seus alunos, mas reagem muito mal à perspectiva de serem eles os objetos de avaliação. Em consequência, "mérito" também passou a ser anátema. Embora seja natural que um bom engenheiro ganhe mais que um mau engenheiro, ou que médicos mais qualificados cobrem mais de seus clientes do que os profissionalmente menos qualificados em termos formais, de alguma maneira o corporativismo reluta em aceitar que professores com melhor desempenho possam ser remunerados de maneira a refletir essas diferenças. De volta à discussão acerca do papel dos incentivos, não é necessário grande esforço para concluir que, sob um conjunto de regras em que o mérito não é recompensado, a tendência é a proliferação da mediocridade. Talvez em outro setor o dano não fosse tão grande. Já no setor educacional, mediocridade é uma doença fatal. É, por fim, necessária uma revisão compreensiva tanto dos currículos escolares, com ênfase em matemática, domínio de idiomas e ciências (reduzindo o peso das matérias carregadas de ideologia), como da pedagogia, que hoje privilegia temas teóricos, sem maior conexão com as escolas públicas e suas demandas efetivas. Enfim, ressaltar as deficiências educacionais no Brasil, por mais que dê a aparência de "chover no molhado", ainda é fundamental para entender – entre outras coisas – o fraco desempenho da produtividade no país. Essa dimensão do desenvolvimento segue devendo no Brasil e os custos disso tornam-se a cada dia mais visíveis. (destaques nossos)

Veja-se, nesse particular, o caso do Reino Unido, país, como já se consignou, com o menor grau de vinculação de que se tem notícia. Com efeito, a única visível vinculação no sistema britânico é a que recai sobre a folha de pagamento, vinculada que está ao Sistema de Seguridade Social. Debalde, as discussões acerca da pertinência em se introduzir mais vinculações nesse sistema foram reiteradamente sepultadas, sempre com lastro em argumentos de fundo econômico, prevalecendo a visão de que, mesmo que os instrumentos de vinculação exerçam importante papel na concretização de projetos específicos, não parecem apresentar-se como a solução mais adequada ao enfrentamento dos problemas de maior vulto afetos à tomada de decisões sobre os impostos e os gastos públicos.[451]

[451] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 75.

Em contraponto, não custa aludir à situação da Colômbia, em que se reconhece serem excessivos os mecanismos de vinculação, de sorte que a ineficiência do processo orçamentário colombiano não seria motivo suficiente para justificar a vinculação, uma vez que não parece haver garantias de que o montante apropriado de recursos venha a ser efetivamente alocado nas atividades vinculadas. Ainda assim, as resistências políticas comuns aos países excessivamente vinculados vêm prevalecendo, pouco sendo feito para se reduzir o problema.[452]

Há os que enxergam as vinculações, ou a sua expressa proibição, como postulados não absolutos, consoante já tivemos a oportunidade de mencionar, sendo certo que o Parlamento poderia deliberar sobre uma vinculação de receitas sempre que possível, à exceção do fato de a própria vinculação ser tomada como cláusula pétrea, o que demandaria uma ressalva expressa no Texto Constitucional, caso em que não haveria uma margem absoluta de abolição deste instrumento no ordenamento jurídico.[453]

Já ressalvamos não perfilhar o entendimento supradelineado, mormente ante a circunstância de a não vinculação antepor-se como medida que pavimenta o terreno para o exercício da discricionariedade, ainda que não absoluta, de que se vê imbuído o Chefe do Executivo. Nessa ordem de ideias, convém atentarmos ao fato de que, à luz da Constituição da República, os projetos de leis orçamentárias são de iniciativa do Executivo. É à Chefia do Executivo que a Carta de 1988 acomete a tarefa de elaborar as leis orçamentárias.

Assim, conquanto a não vinculação, no seio do arcabouço constitucional ora vigente, não seja tomada como cláusula pétrea, seria de atinar que, diante da configuração ostentada pela dinâmica do processo legislativo de aprovação das leis orçamentárias, o ato de excepcionar a não vinculação – a ponto de desfigurar a natureza da função exercida pelo Executivo na dinâmica de "freios e contrapesos" – equivaleria afrontar a própria separação de poderes, já que ao Poder Executivo não seria reservada margem de manobra mínima para fazer valer o programa de governo vencedor nas urnas.

Sob este espectro, o entendimento que rechaça a ideia segundo a qual a não vinculação não há ser tomada como cláusula pétrea – não havendo óbices, convém repisar, a que, via poder constituinte derivado, haja sua supressão total – deveria fazer-se acompanhar de uma proposta que implicasse alterações no Texto Constitucional no que se refere à dinâmica do processo legislativo de aprovação das leis orçamentárias.

---

[452] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 72.

[453] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 31.

Isso porque, a prevalecer a disposição constitucional no sentido de que à Chefia do Executivo compete a iniciativa de confecção do Projeto de Lei Orçamentária, tal postulação tornar-se-ia letra morta diante do "sinal verde" de que disporia o Poder Legislativo para vincular a integralidade da peça orçamentária, relegando ao Executivo margem zero para exercer a sua discricionariedade no que toca à elaboração do aludido projeto. E, nessa toada, receio que semelhante alteração – ao retirar do Executivo a participação no processo orçamentário, redundaria, da mesma forma, em afronta ao princípio da separação dos poderes, porquanto, ao contemporizá-lo, desarranjaria a harmonia regedora dos Poderes da República.

De parte isso, se esgarçarmos a não mais poder as consequências oriundas desse arquétipo circunstancial, ao Parlamento seria conferida a possibilidade de vincular o orçamento em sua integralidade, a culminar, por conseguinte, na demissão da coletividade do poder de escolher as políticas públicas que melhor atendam aos seus anseios, com prejuízos evidentes à democracia. Sob este ângulo, a função de elaborar a programação concentrar-se-ia nas exclusivas mãos do Poder Legislativo.

Registre-se – conforme, aliás, já se pode depreender do raciocínio até aqui desenvolvido – que o problema em foco não reside no fato de considerar-se ou não o princípio da não afetação como um mecanismo assecuratório da implementação de direitos fundamentais, o que conduziria à conclusão segundo a qual, no dizer de ANDRÉ CASTRO CARVALHO, em sendo utilizado o princípio da não afetação para garantir algum direito fundamental, não seria possível suprimi-lo do Texto Constitucional como também não se afiguraria possível suprimir a vinculação a ele correlata.[454]

Definitivamente, não é disso que se está a tratar. Na verdade, a retirada do princípio da não afetação do Texto Constitucional daria azo a que o legislador ordinário infraconstitucional, por intermédio de leis isoladas, aprovadas gradualmente ao longo dos anos, viesse a vincular as receitas orçamentárias em sua integralidade.

Aliás, em que momento a lei subsequentemente aprovada – considerada de forma isolada –, passaria a ser "percebida" como uma afronta à separação de poderes e, por conseguinte, à noção de legitimidade norteadora do princípio do planejamento?

No nosso modo de pensar, semelhante abertura de caminho em direção à pré-alocação integral do orçamento aviltaria o princípio democrático, a ponto de o candidato alçado à Chefia

[454] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 32.

do Executivo não ter qualquer margem de manobra para elaborar os projetos de leis orçamentárias em consonância com a plataforma de governo que o elegeu.

Ora, tal fato, sem sombra de dúvidas, tornaria inócuas as escolhas periodicamente sufragadas nas urnas, abrindo brechas, inclusive, a que atribuamos caráter eminentemente formal à periodicidade da escolha. Afinal, considerado o fato de que o orçamento já estaria inteiramente predefinido, de que adiantaria escolhermos este ou aquele candidato, se as promessas de campanha encarnam a faceta de genuínos simulacros jamais passíveis de sair do papel?

Interessante trazer a lume que o próprio autor linhas atrás aventado – ao defender a posição segundo a qual revelar-se-ia possível a supressão do Texto Constitucional do princípio da não afetação – faz menção à necessidade de que haja "previsão normativa expressa que obrigue o agente público a predestinar os recursos a esta ou àquela atividade, ocasião em que não haverá amarras legais ao gestor da coisa pública (administrador ou legislador), devendo seguir a regra geral da alocação de recursos segundo as prioridades definidas na peça orçamentária".[455]

Ora, tomando-se por base a ilação lançada no parágrafo anterior, inarredável concluirmos que, atrelados os recursos orçamentários em sua totalidade, a própria Lei Orçamentária haverá de ser confeccionada levando-se em conta as vinculações, a denotar que o ato de vinculação precede a confecção da Lei Orçamentária ou, quando não a preceder, determinará a modificação do orçamento com vistas a que se atenda ao atrelamento criado pelo Poder Legislativo.

JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO, em alusão a estudo empreendido pelo então Deputado José Serra – nesse particular também citado por RICARDO LOBO TORRES –, anota que, relativamente ao exercício de 1989, 48% da receita orçamentária estava vinculada a certas despesas, percentual que, tomando-se em conta as transferências intergovernamentais, subia para 94,4%, pelo que as despesas não condicionadas respondiam por tão somente 5,7% do orçamento, equivalendo a 1,5 do PIB. Conclui o autor que, com apenas 5,7% do orçamento

[455] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 32-33.

livres das amarras da vinculação, o encadeamento dos elementos que constituem as chamadas funções do administrador queda-se, desde o início, comprometido.[456]

É exatamente diante dessa completa amarra – indutora do definhamento da ideia de planejamento – que o problema reside, mesmo porque, nas ocasiões em que uma lei de natureza não orçamentária determinar uma pré-alocação de recursos, os orçamentos vindouros deverão levar em consideração a vinculação, ao menos até que o diploma materializador da vinculação venha a ser revogado ou até que sobrevenha uma decisão que eventualmente declare a sua inconstitucionalidade. Portanto, a própria elaboração do orçamento está submetida à vinculação ditada pelo Poder Legislativo.

Ilustrando a pecha de ineficiência das vinculações a que se fez alusão, JOSÉ MAURÍCIO CONTI, ao tecer comentários sobre o fato de que o mínimo constitucional afeto à Saúde, a despeito de ter sido criado para assegurar que parcela substancial da arrecadação fosse vertida para o setor, pode efetivamente não representar acréscimo de um único centavo para a área:[457]

> Mesmo assim, a margem de "manobra" dessa enorme quantidade de recursos orçamentários, pelas várias possibilidades existentes no âmbito da administração pública, por técnicas administrativas, contábeis, jurídicas e de outra natureza ainda é grande. Soluções simples permitem contornar com relativa facilidade as vinculações. Veja-se, por exemplo, uma criação de contribuição com recursos vinculados à área da saúde, como ocorreu por certo período com a CPMF. Criar um tributo novo, com recursos destinados à saúde, importa em um significativo aumento da destinação de recursos para a saúde, não é mesmo? Não necessariamente. Os recursos até então destinados à saúde não eram em boa parte "vinculados", de modo que, em tese, nada impede de, havendo recursos agora exclusivos para a área da saúde, os que lhe eram anteriormente alocados deixem de sê-lo, voltem-se para despesas em outras áreas, ficando a saúde agora financiada pelos recursos vinculados da referida contribuição.

Ao lançarmos olhares mais acurados sobre a dinâmica orçamentária, tomaremos por certo que o orçamento corresponde a uma arena no seio da qual as barganhas por recursos são corriqueiras. Sob este enfoque, não há como não encararmos as vinculações como instrumentos de alocação de recursos no orçamento para determinados tipos de gastos em prol de grupos de interesse distintos.

---

[456] FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro* cit., p. 83. Nesse ponto, o autor recorre à classificação levada a cabo pelo engenheiro francês Henri Fayol, para quem as funções do administrador abarcam a previsão, organização, comando, coordenação e controle (FURTADO, José de Ribamar Caldas *apud* FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação e controle. Tradução Irene de Bojano e Mário de Souza. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 26).

[457] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 179.

A vinculação orçamentária é determinada pela priorização de um tipo de programa de despesas particularmente meritório, cuja execução poderia ser acometida por alguma sorte de subfinanciamento.[458]

Nas hipóteses nada restritas em que as vinculações operam, as barganhas são eliminadas, reduzindo-se a sua contestabilidade, porquanto tais etapas são antecipadas para o momento da "elaboração" legislativa, sendo certo que tais despesas já estariam garantidas, não tendo, portanto, que competir por financiamento pela via do processo orçamentário com outros tipos de gastos. Por esta razão, a vinculação de despesas visa manter um grau de autoridade central sobre o estabelecimento de prioridades em sistemas altamente descentralizados.[459]

Contudo, conforme atentam RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO, as vinculações, ao limitarem a flexibilidade do orçamento, acarretam disfunções econômicas, a um só tempo tornando obrigatório o gasto e retirando do gestor a possibilidade de decisão sobre essa parcela do orçamento.[460]

De parte isso, os autores arrolam disfuncionalidades outras que depõem contra o mecanismo de vinculação. Confrontemos os seus argumentos:

> [...] Além disso, os efeitos das vinculações tendem a ser variados, dependendo da subordinação da receita ao gasto, uma vez que os bens públicos podem ser distintos entre si de diversos modos como, por exemplo, em relação a sua elasticidade e demanda (Motta, 2008). Deran (1965) e McMahon e Sprenkle (1970) argumentaram que *uma característica primária da vinculação, na prática, é a falta de reavaliação periódica das receitas em relação aos gastos, o que contribui para a manutenção de gastos ineficientes*. Dye e Mcguire (1992) concluem que o uso da vinculação geralmente resulta em um setor público maior, em virtude da aprovação das fontes de financiamento subordinadas a determinados gastos. Por outro lado, sob a ótica da assimetria informacional da teoria da agência, Bös (2000) aponta *que a vinculação resulta em um equilíbrio, em que as decisões do legislativo (parlamento) são direcionadas à maximização do próprio bem-estar dos agentes ou dos votos esperados, mas a custos ineficientemente altos. Assim, os mecanismos de vinculações de receitas tendem a ser perseguidos para a realização das políticas fiscais, restringindo a discricionariedade do gestor por meio de um sistema orçamentário mais rígido e descentralizado* (Bös, 2000) [461] (destaques nossos).

Enxergando a problemática à sombra desse fio condutor, acreditamos que a exacerbada vinculação de receitas esbarra no princípio da sustentabilidade orçamentária, reverberando,

---

[458] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 25.

[459] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 3-4.

[460] Ibidem, p. 3-4.

[461] Ibidem, p. 3-4.

inclusive, no princípio da equidade intergeracional, cujo amago desvela o ideal de não sobrecarregar as gerações futuras com um ônus financeiro oriundo dos gastos e dívidas do passado, de maneira que haja, nas palavras de MARCUS ABRAHAM**,** uma justa e proporcional distribuição entre diferentes gerações dos benefícios obtidos com a atividade estatal e os custos para o seu financiamento".[462] É que o princípio da sustentabilidade das finanças públicas, visceralmente ligado à equidade intergeracional, almeja não apenas um equilíbrio das contas públicas na relação entre despesas e receitas, como também visa à persecução de resultados eficientes que porventura abram caminho à reprodução deste equilíbrio de modo estável para as gerações futuras,[463] estabelecendo um modelo de elaboração orçamental de longo prazo, de sorte a não penalizá-las com a contratação excessiva de dívidas por gerações anteriores, a "fim de assegurar que haja equidade na distribuição de benefícios e custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual entre as gerações".[464]

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, em sua tese intitulada "A Economia Política da Vinculação de Receitas no Brasil", teve a sensibilidade de concluir ser impossível o desenvolvimento de uma teoria geral acerca da problemática das vinculações que porventura permitisse a emissão de um juízo definitivo sobre a sua adequação econômica, mesmo porque eventuais conclusões oscilariam ao sabor não só da interpretação do papel do governo como também do conceito de eficiência abraçado e da incorporação de conceitos de economia política aptos a refletir relações e conflitos de interesses entre grupos distintos representados no governo e na sociedade. Nada obstante, reconhece que a visão da teoria clássica, prevalecente entre economistas teóricos e administradores públicos, questiona veementemente as vinculações, dedicando esmerada atenção às suas falhas, ocasião em que as caracterizam como uma restrição adicional à solução do problema dos formuladores de políticas, porquanto culminam em soluções subótimas sobre a alocação de recursos não passíveis de justificar a sua intensa utilização.[465]

Não é de hoje que parte da doutrina identifica grave problema cujas consequências desembocam no cerne da "teoria da escolha pública", representada pela gestão governamental,

---

[462] ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira:* os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 202.

[463] ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 346-347.

[464] ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira:* os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil cit., p. 202.

[465] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 205.

legislativa e orçamentária à custa de critérios guiados por interesses particulares dos parlamentares, fato a, a um só tempo, ocasionar a rigidez orçamentária e a intensificar a corrupção, a par de aniquilar quase que inteiramente a discricionariedade na aplicação de recursos destinados às políticas públicas.[466]

Já foi objeto de alerta neste trabalho que a constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações as torna contramajoritárias, abrindo flancos para o controle jurisdicional não democrático, introduzindo um novo ator no jogo político entre o Legislativo e o Executivo.

Nada obstante, a fase precedente a esse estado de coisas e que, inarredavelmente, nos conduz à espiral de vinculações finca raízes na luta política travada entre o Legislativo e o Executivo. Esta batalha, é de se observar, desencadeia-se no desenrolar do processo orçamentário.

Como consequência, formam-se grupos privados de interesse imbuídos do propósito de reservar recursos orçamentários a setores específicos da sociedade. Tais grupos acabam por influenciar parlamentares a aprovar normas que predeterminam de forma permanente a repartição dos gastos públicos, dando origem às receitas vinculadas.[467]

Sob esse espectro, não há como não enxergarmos as vinculações como instrumentos de grande valia nessa arena de disputa de poder.

Digna de elogios, nesse particular, a inserção, por obra da EC n. 109/2021, do inciso XIV no art. 167 da Constituição, nos termos do qual é vedada a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública.

Isso porque, nas últimas décadas, a criação excessiva de fundos públicos correspondeu a mais um instrumento de imposição de vinculações orçamentárias, posição esta compartilhada por ANDRÉ CASTRO CARVALHO, para quem "a forma mais comum de vinculação de receitas é aquela instrumentalizada por fundos específicos e finalidades previamente determinadas, de forma a se mitigar o princípio da não afetação de despesas",[468] posto que, "como as vinculações

---

[466] CAMPOS, Carla. Teoria da escolha pública e seus reflexos nas vinculações de receitas cit., p. 121-136.

[467] Ibidem, p. 121-136.

[468] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 234. CARVALHO, André Castro *apud* GIACOMONI, James. *Orçamento público* cit., p. 77.

têm o seu propósito predeterminado, os fundos são ferramentas úteis para operacionalizá-las".[469]

Em boa hora, e na contramão do movimento anteriormente assinalado, caberia consignar que, entre as medidas consubstanciadas na EC n. 109/2021,[470] destaca-se a que possibilitou o uso do superávit financeiro dos fundos públicos – ressalvados os do inciso IV do art. 167 da Constituição – para o pagamento da dívida até 2023, o que representou mais uma prova de força entre os Poderes Executivo e Legislativo, dando continuidade ao duelo desvelador da verve vinculante de que estão impregnadas as ações levadas a cabo pelo Poder Legislativo e a consequente aptidão do Poder Executivo em estimular as desvinculações.

FERNANDO FACURY SCAFF, em aprimorada conclusão, assevera que "a busca por recursos deve se dar na disputa legislativa orçamentária, e não mediante vinculações normativas", para, em seguida, alertar-nos que, em algumas ocasiões, grupos de pressão buscam capturar verbas do orçamento de forma perene – diretamente da fonte de receitas –, congelando benefícios que ficariam blindados contra mudanças legislativas passíveis de ocorrer a cada ano em decorrência do processo orçamentário, além de encetar a possível criação de feudo de benefícios nada republicanos.[471]

MARCUS ABRAHAM adverte que os diversos interesses em jogo indicam-nos que o orçamento público – por suas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) – não pode ser apenas um campo de batalha, devendo ser encarado, sobretudo, como instrumento fundamental do Estado Democrático de Direito, de molde a conferir efetividade às previsões constitucionais e

---

469 Ibidem, p. 31.

470 "Art. 5º. Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

§ 2º Não se aplica o disposto no *caput* deste artigo:

I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II – aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal" (BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

471 Nada obstante, o autor ressalta que tal modo de proceder tão somente restaria assegurado pela Constituição acaso se volte à efetiva fruição dos direitos fundamentais referentes à saúde e à educação, o que dar-se-ia a título de exceção à liberdade de que deveria dispor o legislador orçamentário (SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais cit., p. 166).

a materializar os direitos fundamentais e sociais. Para tanto, observa o autor, os Poderes Executivo e Legislativo precisam estar alinhados e despidos de meros interesses próprios em prol do interesse público e do bem-estar do cidadão.[472] Todavia, muito infelizmente, a realidade tem demonstrado que a condução da temática orçamentária aqui no Brasil envereda por senda bastante distinta deste que seria um cenário ideal.

Sob essa perspectiva, a "teoria da escolha pública" assume insuspeita relevância na aludida vindita política, na qual governantes adotam práticas estritamente ligadas aos seus interesses pessoais, sepultando, por conseguinte, a ideia de que as políticas são concebidas e produzidas em atenção aos interesses públicos. É exatamente nesse contexto que grupos privados de interesses se retroalimentam.

As escolhas dos parlamentares, em verdade, acabam por refletir um conjunto de preferências individuais que influenciam a decisão coletiva.[473]

FERNANDO REZENDE e ARMANDO CUNHA explicitam a dimensão política das escolhas orçamentárias tal como elas ocorrem num governo representativo, sempre refletindo um processo decisório no seio do qual atores distintos – burocratas, parlamentares, grupos de interesse privados – atuam estrategicamente com o intuito de maximizar os seus respectivos interesses, de modo que os resultados dessa interação estratégica dependerão, em larga medida, da qualidade das instituições reguladoras da disputa política por recursos públicos.[474]

Emerge a conclusão segundo a qual o processo orçamentário nada mais é do que um jogo de que participam o Presidente da República, ministros, deputados, senadores e membros das equipes técnicas dos três poderes, além de grupos de interesses articuladores de demandas de empresas, associações, federações, confederações e governos estaduais e municipais, todos intentando emplacar, manter ou expandir a sua parcela de benefícios munida pelas verbas públicas.[475]

O orçamento, então, apresenta-se como o instrumento alçado à promoção das transferências de renda que porventura possam beneficiar grupos de interesses privados, de cuja

---

[472] ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais cit.

[473] CAMPOS, Carla. Teoria da escolha pública e seus reflexos nas vinculações de receitas cit., p. 121-136.

[474] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 63-65.

[475] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 66.

costura extraem-se imbricadas negociações atinentes não só ao volume de recursos objeto de repasse como às ferramentas a serem utilizadas nessas transferências.

Sob distinta perspectiva, SONIA FLEURY acentua que a democracia representativa vem percorrendo uma espiral de descrédito, ao se revelar ineficaz como mecanismo de agregação de interesses e resolução de conflitos – a par dos problemas de governabilidade, devidos, em parte, à latente desconfiança nas autoridades governamentais e nos processos decisórios atinentes ao rumo das políticas públicas. A cientista política, de parte isso, discorre sobre os responsáveis pelo baixo potencial de criação de unidade política por intermédio da democracia representativa: o crescente poder de veto do capital, a progressiva complexidade, a burocratização e tecnicização do processo de planejamento governamental e as negociações informais entre grupos de interesse e burocratas.[476]

Nesse sentido, grupos já contemplados com recursos vinculados atuam para evitar desvinculações de modo a não se submeterem à discricionariedade da execução orçamentária, ainda que capazes de bem defender a sua posição na LOA.[477]

Sendo assim, uma avaliação supostamente fidedigna sobre a eficácia do arranjo que deságua no recurso às vinculações não pode prescindir da análise acerca de como o mecanismo é operado *vis à vis* às características institucionais específicas no bojo das quais o instrumental remanesce inserido.

E é exatamente a isso que o presente trabalho se propõe.

Para tanto, convém destrincharmos as idiossincrasias geradas pela exacerbada utilização das vinculações em terras brasileiras, não sem as inserirmos no contexto institucional vigente em contraponto aos fatores estruturais, fiscais e políticos locais.

---

476 FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. *In:* MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). *Estado e gestão pública:* visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 84.

477 O autor ressalva que, desde a criação do FSE, os grupos mais atuantes foram bem-sucedidos em reduzir o escopo da vinculação. Primeiro, os Municípios, na segunda reedição do FEF. Depois, os Estados, na criação da DRU. Promulgada a EC n. 29/2000, os defensores da Saúde conseguiram se preservar das desvinculações, garantindo os repasses mínimos. A área da Previdência Social e o funcionalismo público se beneficiaram da obrigatoriedade de execução das despesas de pessoal e de benefícios. Na aprovação da prorrogação da DRU até 2011 (EC n. 56/2007), os grupos favoráveis à Educação atuaram fortemente em ordem a eliminar a desvinculação de 20%, ainda que os recursos repassados para o setor representassem, à época, mais do que a vinculação constitucional mínima (MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil* cit., p. 161-162).

3.2 A excessiva rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo

DÉBORA OTTONI é cirúrgica ao denunciar as nefastas consequências resultantes da excessiva rigidez orçamentária, colocando luzes na redução da margem de liberdade em se programar os recursos, do que decorre o comprometimento da função de planejamento, principalmente a longo prazo, fato a engendrar perplexidades, porquanto tem-se o caminho aberto para que certas despesas sejam contempladas com excesso de recursos vinculados, ao passo que outras apresentam carência, tornando inadequada e ineficiente a alocação de recursos orçamentários. Afora isso, alude à consequência perversa defronte aos cidadãos, impedindo ou dificultando a atuação do Estado na eleição de novas prioridades, sobretudo se considerarmos o custo político de rever decisões vinculadoras, alijando a população, por conseguinte, de escolher o destino dos recursos públicos.[478]

Além da vinculação de receitas, há gastos derivados de direitos legalmente instituídos, relevando sublinhar que parte substancial desses gastos não é suscetível de limitações por parte do Congresso Nacional ou por parte do Chefe do Poder Executivo. Entre essas despesas obrigatórias, merecem atenção, como já expusemos, o custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais a Estados e Municípios. Relativamente às três classes de despesas supra-apontadas, não sobra qualquer margem de manobra ao Congresso Nacional ou ao Chefe do Poder Executivo.[479]

O problema, insistimos, adquire tons mais obscuros quando se percebe que tais rubricas abocanham nada menos que 92% das despesas não-financeiras.

Daí, dessumimos que a escassa margem de discussão acerca da alocação das receitas recai sobre as chamadas "outras despesas de custeio e capital", atinentes às despesas com custeio – excluídas dessa rubrica as despesas com pessoal – e com investimentos. De fato, incide sobre essa pequeníssima parcela do orçamento o poder de deliberação do Congresso e do Executivo.

---

[478] MANSUR, Débora Ottoni Uébe. *A desvinculação das receitas da União:* elementos e (in)constitucionalidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 9.

[479] De acordo com Fernando Rezende e Armando Cunha, as receitas primárias são integradas pela receita dos tributos e por outras receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), ao passo que as receitas financeiras compõem-se dos recursos oriundos de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, dos recursos obtidos pela emissão de títulos do Tesouro, do recebimento de empréstimos realizados e da remuneração das disponibilidades do Tesouro depositadas no Bacen, entre outras desprovidas de semelhante relevância (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 27-28).

E mesmo aqui, nessa ínfima fração, podem ser identificadas algumas restrições orçamentárias. A primeira, como dito, é de caráter legal, representada pela obrigatoriedade de alocar minimamente recursos em áreas como Saúde e Educação, à parte das exigências ditadas pelo andamento da máquina administrativa. Já a segunda, ostenta natureza macroeconômica, impulsionada pela necessidade de geração de superávit primário em patamar suficiente à manutenção da dívida pública sob controle.[480]

Em ilustração a essas amarras, basta tomarmos por base situação assaz curiosa envolvendo a gestão dos recursos orçamentários da quase totalidade dos entes subnacionais, mas cuja problemática a ser exemplificada guardará correspondência com situação fática que tivera lugar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, notadamente na constância da pandemia do Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

De feito, à luz do conteúdo dos princípios da eficiência, da economicidade, da supremacia do interesse público, da continuidade dos serviços públicos e da razoabilidade em cotejo com o quadro de suspensão de aulas presenciais na rede pública de ensino, incluindo as universidades públicas – circunstância ditada pelos esforços na tentativa de conter o espraiamento da Covid-19 –, chegou-se a questionar acerca da viabilidade jurídica de se flexibilizar o dever constitucional estampado no art. 212 da Constituição de aporte de 25% da receita de impostos e transferências em ações de MDE.

Nesse diapasão, o valor mínimo que deveria ser aplicado em MDE no exercício financeiro de 2020 perfez, no Estado do Rio de Janeiro, a quantia de R$ 9.772 milhões, ao passo que, nos termos de projeção realizada pela Subsecretaria de Política Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda, os gastos efetivos do ente com despesas em MDE perfizeram o valor de R$ 8.897 milhões, a resultar num montante a menor de R$ 875 milhões entre o exigido constitucionalmente e a projeção de gastos reais, em decorrência da excepcional situação de pandemia.

A par de tudo o quanto explicitamos, é de se consignar que, em meio a um cenário de extremada extraordinariedade, não afigurar-se-ia razoável a aplicação de montante naturalmente talhado para o atendimento de situação em absoluto ordinária.

---

[480] No bojo dos acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), convém não menosprezar o comprometimento do Brasil com a geração de superávits primários nas contas do setor público consolidado, pelo que estão imbuídos deste esforço não só o Governo Central, mas Estados, Municípios e empresas estatais federais, estaduais e municipais (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 27-28).

O descompasso ora evidenciado, poderia carrear a duas consequências, quais fossem: "(i) o empoçamento financeiro – que já se encontrava em volume significativo – tomar proporções ainda maiores, caso fossem necessárias transferências de recursos para o cumprimento integral do índice; e (ii) a execução, pelas Pastas responsáveis pela Educação – Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia –, de gastos desnecessários, a fim de se cumprir o índice".

Não importando a hipótese na iminência de materializar-se na ocasião, o principal ponto negativo concerne ao fato de que o emprego da aludida verba na rubrica MDE acabaria por inviabilizar a sua aplicação noutra rubrica orçamentária, ainda que, em função da pandemia, encontrássemo-nos diante do recrudescimento de gastos de outra natureza.

O cerne da questão resvala na letra do art. 212 da Constituição de 1988, cujos termos rezam que a União deverá aplicar em MDE, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

No subcapítulo 3, notadamente no item 2.3.1, demonstrou-se que a mensuração das porcentagens afetas a tal sorte de vinculação não decorreu, propriamente, de um estudo cujo direcionamento tenha se pautado pela busca da economicidade. A evolução do volume a ser vertido à Educação é produto muito mais de um embate político – tendendo para o seu alargamento em todas as ocasiões em que o limite é alcançado – do que de uma perquirição a respeito da evolução consciente acerca do custo-benefício atrelado ao emprego de verbas escassas.

Conforme já logramos consignar, malgrado bem-intencionado o constituinte originário ao determinar a aplicação de 25% da receita de impostos e transferências em ações de MDE – ainda que se reconheça que a estipulação do percentual não tenha sido consectária de um processo racional subsidiado por análise que atente ao custo-benefício –, a sua escolha, como se pontuou, aliada à exacerbada verve modificadora do constituinte derivado, acabou por imprimir inviável rijeza ao orçamento público.

Nesse sentido, seria prudente repisar que, apesar de o princípio da não afetação comportar oito exceções e a despeito do ordenamento constitucional abraçar a ideia de não vinculação, a quase totalidade da receita oriunda dos impostos encontra-se vinculada, considerados os termos da Carta de 1988.

Hodiernamente, por exemplo, os gastos obrigatórios e vinculados da grande maioria dos entes subnacionais já ultrapassam 90% do volume de suas respectivas receitas correntes

líquidas. Está-se, portanto, diante de genuíno estrangulamento da receita pública, catapultado à estratosfera pela materialização de políticas públicas desatreladas de qualquer nexo de causalidade que porventura possa atender às mais comezinhas regras de custo-benefício.

Ora, o horizonte delineado à luz desse quadro circunstancial resvala, por certo, nas escolhas ao fim e ao cabo perpetradas pela coletividade, que, por seu turno, vê-se vilipendiada em sua mais fidedigna manifestação de cidadania, qual seja, a eleição do planejamento que a norteará pelos próximos quatro anos.

Ao ensejo, não seria exagerado afirmar, no que tange à política orçamentária, termos vivenciado, nessa específica hipótese de pandemia, verdadeira sobreposição dos mortos em relação aos vivos; noutros termos, é o passado comprometendo os limites das gerações futuras.

Tais imposições, disformes e descompassadas com a realidade, acabaram por produzir um panorama por demais gravoso, mormente quando deparamos com uma sociedade abalada pela maior pandemia de uma geração, geração esta que, na prática, vinha sendo impelida a travar uma guerra com a Covid-19, ao mesmo tempo em que necessitava calibrar as despesas com Educação em detrimento dos cada vez mais pungentes gastos com direitos sociais outros.

Não se pode prescindir de sopesar que a manutenção do percentual de 25% em momento em que tais gastos não se revelavam necessários – afinal, as instituições de ensino encontravam-se fechadas por mais de um ano –, além de comprometer a higidez de outras políticas públicas, culminou em implacável empoçamento recursal na Educação, a referendar a configuração de situação deveras inusitada, representada pela execução ineficiente de gastos cuja implementação tão somente dar-se-ia para fins de cumprimento de formalidade constitucional, da qual a injustificável inflexibilidade deu azo a uma situação extremamente perversa.

Diante das considerações supradelineadas, entendemos não ter sido acertado manter, para o exercício financeiro de 2020, inalteradas as consequências oriundas do não cumprimento do índice constitucional afeto à Educação, sobretudo porque faticamente ausente a necessidade de gasto.

O caso em questão, representativo do primeiro problema posto, exorta-nos a um verdadeiro sopesamento entre princípios, sopesamento este necessário à pavimentação da conjuntura fática a impelir o afastamento temporário de um dos princípios envolvidos, a ponto de se autorizar a relativização da aplicação da regra consubstanciada no art. 212 da Carta de 1988.

Nada obstante o dispositivo constitucional supracitado disponha sobre a necessidade de os Estados e o Distrito Federal aplicarem, pelo menos, 25% da receita proveniente de impostos

e transferências em MDE, regra comezinha a nortear o ideal democrático de planejamento concerne à impostergável necessidade de a programação amoldar-se às vicissitudes que se impuserem.

Aliás, nos moldes tais como preconizado pelo princípio do planejamento, o orçamento deve refletir programas de governo que passam, por sua vez, a vincular as ações e os gastos públicos (arts. 1º, § 1º, e 4º a 10, todos da LC n. 101/2000).

Nesse particular, deve-se ter em mente que a grande novidade trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal tange à possibilidade de se punir o ente, poder ou órgão que vierem a descumprir o comando impositivo de planejar, relevando notar que o planejamento não pode descurar do princípio democrático, no que se revela intrinsecamente atrelado à ideia de legitimidade.

Não seria despiciendo registrar que, nos dias atuais, todas as esferas governamentais deparam com uma situação de recrudescimento desproporcional e não planificável de gastos relacionados a direitos sociais.

Em contrapartida, os demais gastos vinculados e obrigatórios perigam não ser devidamente atendidos; afinal, os recursos são escassos e, no curso da pandemia, os gastos relativos à Saúde e à Assistência Social – apenas para citar dois exemplos – superaram, por motivos óbvios, as costumeiras previsões.

Noutro passo, os gastos efetivos com a Educação diminuíram enormemente em função do quadro circunstancial de anomia, o que restou comprovado pelo fechamento de diversas unidades educacionais, assim como pelo corte de inúmeras despesas corriqueiras.

Inegável encontrarmo-nos diante de embate entre o "direito à educação", de um lado, e, de outro, "diversos direitos fundamentais", que, aliás, não se materializaram em decorrência de regra que aponta a obrigatoriedade de aporte financeiro, ainda quando o aporte não se faz necessário.

Encampar raciocínio que estimula a aplicação plena e indiscriminada dos recursos exigidos pelo art. 212 da Constituição abre injustificável senda à ineficiência de gastos, razão pela qual defendemos, naquela feita, fosse autorizada a relativização – pelas mãos do Poder Judiciário e da Corte de Contas – do indigitado comando constitucional, mormente ante a imperiosa necessidade de se conferir primazia ao aporte de recursos suficientes a assegurar a manutenção dos gastos com Educação no limite da variação negativa decorrente da pandemia, o que não implicaria perdas reais para a Educação fluminense.

Indispensável realçar que a relativização do mínimo constitucional da Educação, naquela oportunidade, privilegiaria outros direitos fundamentais indispensáveis ao estancamento da pandemia.

Portanto, diante de todo o esposado, não seria tarefa difícil identificar argumentos jurídicos suficientes a autorizar a relativização da regra hospedada no art. 212 da Carta de 1988, seja pela valorização da eficiência e dos princípios materializadores de outros direitos fundamentais – em detrimento da Educação –, seja pelo fato de a previsão constitucional de 25% não simbolizar medida específica, testada e necessária, corporificando, ao revés, determinação política de gastos almejados, em inescrupuloso descolamento da realidade.

De feito, a abordagem da temática orçamentária desconsiderando as balizas substantivas de cujo propósito extrai-se a preservação dos direitos fundamentais, bem como o desconhecimento da conformação cambiante das prioridades publicísticas – que idealmente devem ser talhadas à luz do processo político de aprovação das leis orçamentárias –, nos carreia ao encastelamento do orçamento em campo exógeno ao diálogo atualizado com as demandas sociais.

De outra banda, referendar argumentos justificadores da relativização do índice constitucional não se traduz num salvo-conduto a que o Executivo se exima de cumprir a Constituição da República.

A sistemática financeira empregada na análise dos gastos públicos aponta no sentido de que o emprego de recursos públicos desprovido do correlato planejamento – ou sem que se vislumbre qualquer ligação entre a despesa e a respectiva fonte de custeio – tende a gerar gastos desnecessários ou pouco proveitosos.

Portanto, muito embora seja possível argumentar que o aporte de recursos mais vultosos na Educação carrearia a uma situação de desenvolvimento ótimo dos gastos, tal assertiva não se revela correta.

Explica-se.

Como é cediço, as despesas públicas se apresentam sob duas modalidades à luz da Lei n. 4.320/1964: (i) despesas correntes e (ii) despesas de capital. Já nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, todas as despesas devem guardar respaldo constitucional ou legal, devendo gerar benefício ao Poder Público – seja a título de aumento patrimonial, seja como retribuição a serviços prestados ou compra de bens.

Nessa ordem de ideias, de acordo com o art. 15 da LC n. 101/2000, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda o disposto nos arts. 16 e 17 do mesmo diploma legal.

Assevere-se que tais dispositivos relacionam a concretização da despesa pública a uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro, acompanhada de declaração emitida pelo ordenador de despesa apta a demonstrar que o aumento respectivo apresenta compatibilidade com a tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA). Para tanto, faz-se necessária a aplicação conjunta dos termos hospedados no aludido art. 15 com aqueles estampados nos arts. 16 e 17. O que a lei deseja é a inequívoca demonstração de que a ação governamental que se pretende realizar tem viabilidade concreta. Em outras palavras, propugna-se pelo apontamento de dotação específica suficiente ou pela demonstração de que a previsão genérica não ultrapassa os limites estabelecidos para o exercício financeiro.

Ao aplicarmos as exigências normativas ora esboçadas ao vertente caso concreto, percebemos que a adição momentânea de recursos se prestará a desestabilizar a programação de dispêndio, além de gerar o aumento de despesas correntes, a par de ocasionar a estagnação do fluxo monetário ante a sua não utilização. A se materializar quaisquer das hipóteses, encontrar-nos-íamos diante de medida infinitamente menos eficiente do que a que impele o Poder Público a verter recursos visando atender às despesas inerentes ao combate à pandemia.

Quer-se demonstrar que o aumento da disponibilidade financeira no que tange à Educação não implica que os gastos serão mais eficientes, porquanto a disponibilização de recursos sem o devido planejamento gera maiores despesas, as quais, por sua vez, serão transplantadas para os exercícios seguintes, em dinâmica que pavimenta o terreno para a aceleração do processo de aumento das despesas. [481]

Em adendo, considere-se a configuração de um quadro circunstancial no âmbito do qual o País esteja passando por um período de maior aquecimento na economia, situação na qual a arrecadação naturalmente aumenta e as despesas, de igual forma, recrudescem. Se tomarmos por base a pró-ciclicalidade inerente à economia, é certo que o desaquecimento não tardará a

[481] BRASIL. Governo do Brasil. Notícias. Portaria que estabelece o novo piso salarial dos professores da educação básica é assinada. Disponível em: <https:// https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/portaria-que-estabelece-o-novo-piso-salarial-dos-professores-da-educacao-basica-e-assinada>. Acesso em: fev. 2022.

vir e os governos, imobilizados que estarão pelo engessamento das despesas, não disporão de instrumentos para reduzir o gasto na mesma proporção.

Exemplo concreto disso foi o reajuste de 33,24% do "piso nacional salarial" do magistério público, materializado pela Portaria n. 67/2022, do Ministério da Educação (MEC), publicada no dia 07 de fevereiro. O piso da categoria para o ano de 2022 foi de R$ 3.845,63,[482] aplicando-se aos docentes vinculados às redes municipal, estadual e federal que lecionam no ensino infantil, fundamental ou médio e que tenham carga horária de 40 horas semanais.

A Lei n. 11.738/2008, criadora do "piso salarial" para os docentes, foi sancionada pelo ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sob o mote de que far-se-ia necessário haver um valor mínimo nacional como forma de valorizar a categoria.

Todavia – FERNANDO FACCURY SCAFF nos alerta –, o assunto traz a lume veemente debate sobre a autonomia dos entes federados, mesmo porque o aumento é determinado de forma nacional, muito embora a educação básica seja dividida, conforme já mencionamos, em ensino fundamental (de competência prioritária dos Municípios) e ensino médio (de competência prioritária dos Estados), de sorte que o gasto da União com esses níveis de ensino é muito baixo.[483]

Logo, o reajuste salarial – concedido nacionalmente pela União – apenas se aplicou aos gastos federais de forma residual. FERNANDO FACCURY SCAFF vocifera, afirmando que a União, em verdade, concedeu reajuste de salário cujo pagamento é de responsabilidade dos Estados e Municípios – o que representou, segundo o tributarista, um verdadeiro "gasto com o chapéu alheio"[484]. Conquanto os incisos IV e V do art. 212-A da Constituição de 1988 determinem, por obra da EC n. 108/2020, que a União complemente os recursos a serem aportados pelos Estados e pelos Municípios no Fundeb, não se pode olvidar a ressalva constante no § 1º do art. 60 do ADCT, que condiciona o mecanismo de complementação financeira da União a uma ordem escalonada, de modo que o porcentual previsto no inciso V do referido art. 212-A tão somente se faria pleno após o sexto ano de vigência da aludida emenda.

---

[482] SCAFF, Fernando Facury. Bolsonaro usa chapéu alheio para anunciar reajuste dos professores. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-fev-15/contas-vista-uso-chapeu-alheio-reajuste-salarial-docente. Acesso em: fev. 2022.

[483] SCAFF, Fernando Facury. Bolsonaro usa chapéu alheio para anunciar reajuste dos professores cit.

[484] Scaff constata que a expressão "dar o benefício com o chapéu alheio" não diz respeito apenas a incentivos fiscais interfederativos, mas também a *gastos* públicos interfederativos (SCAFF, Fernando Facury. Bolsonaro usa chapéu alheio para anunciar reajuste dos professores cit.).

O reajuste do piso salarial é apurado em razão da variação da arrecadação tributária, que disparou nos dois últimos anos, valendo rememorar que reajustes salariais se enquadram na categoria das despesas correntes de custeio, isto é, são despesas obrigatórias de caráter continuado. SCAFF atribui o aumento da arrecadação a dois fatores, ambos flutuantes, quais sejam: (i) o inadequado tratamento emprestado à política de preço dos combustíveis derivados de petróleo; e (ii) a má condução da crise hídrica, que fez o preço da energia elétrica disparar.[485]

Dessa forma, a alta dos preços do petróleo e da energia fez com que a arrecadação de ICMS – imposto subsumido à competência impositiva dos Estados – disparasse, o que, por conseguinte, reverberou no nível do reajuste recém-concedido com base na Lei n. 11.738/2008.

Nesse particular, seria interessante atentarmos a um outro deletério efeito oriundo da vinculação constitucional, ditado, na hipótese, pela aludida pró-ciclicalidade das despesas, fruto das variações do ciclo econômico: ainda que os preços tornem ao patamar anterior e, por consequência, reverberem na arrecadação – nesse caso, proporcionalmente reduzida –, os gastos obrigatórios permanecerão.

Pois bem, a circunstância ora evidenciada constitui o pano de fundo a que se abra o caminho para a aqui defendida flexibilização da vinculação constitucional da Educação, em ordem a mitigar os efeitos financeiros consectários das naturais variações da economia.

3.3 A ampliação das dificuldades da política fiscal para reagir a choques adversos

À problemática evidenciada, soma-se a impostergável necessidade de geração de superávit primário, cuja materialização impõe severas limitações à peça orçamentária, sobretudo quando carreia à míngua os recursos que deveriam se voltar aos investimentos tradutores de benefícios efetivos à população.

Contudo, está-se diante de remédio do qual não se pode abrir mão, numa típica ciranda em que o "cachorro, ao menos por ora, é instado a correr atrás do próprio rabo", mesmo porque os investimentos em infraestrutura são financiados, em sua quase totalidade, pela emissão da dívida pública e concebidos como a catapulta para o desenvolvimento do Brasil..

Isso significa que o País não pode prescindir de envidar esforços no sentido de atrair investidores, o que tão somente revelar-se-ia factível acaso conferíssemos invulnerável moldura

[485] Ibidem.

de previsibilidade à contratação das operações de crédito, o que se efetivaria exatamente à custa do respeito à equação do superávit primário.

Ao mesmo tempo, não há como negar que a consolidação da estabilidade econômica erige-se como um dos condicionantes da redução da rigidez orçamentária, propiciando a queda sustentada dos juros e a estabilidade do câmbio, as quais, por seu turno, possibilitarão a mitigação das metas de superávit primário.[486]

As políticas setoriais, quando desembocam em proposições que culminam em vinculações de receitas para órgãos, fundos ou despesas específicas, embutem a desvantagem de analisar microeconomicamente as suas decisões. Esse estado de coisas é bastante perceptível quando deparamos, sob a ótica da macroeconomia, com resultados aquém do esperado, os quais produzem impactos negativos em termos não apenas sociais, mas, sobretudo, em termos de desarranjo das finanças públicas. E é exatamente tomando-se como pano de fundo essa triste realidade, que avulta o embate extremado entre as vinculações de receitas e as despesas públicas.

Isso porque, sob a ótica daquele que é o responsável pela concepção e gestão da política setorial, tem-se a garantia de uma receita associada ao atingimento dos objetivos traçados pelo próprio delineador da política, que, por assim dizer, transforma a vinculação em instrumento facilitador da consecução do resultado almejado.

À guisa de ilustração, cite-se o Fundo do Direito Difuso (FDD) – criado pela Lei n. 7.347/1985 –, que guarda a finalidade de reparar danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores artísticos, estéticos, históricos, turísticos, paisagísticos, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

Fácil perceber que a motivação impelidora de sua criação é suficiente a revelar que tais gastos poderiam ser atendidos por ação orçamentária desvinculada, conferindo aos legisladores, portanto, plena flexibilidade para mensurar os recursos que deveriam integrar cada orçamento.[487] Tornando a ineficiência ainda mais acentuada, não seria demasiado registrar os contornos de decisão judicial cujos termos impuseram que, no orçamento de 2019, fosse garantido o valor de R$ 714 milhões para o atendimento da vinculação supramencionada. Frise-se que o valor atrelado pelo Judiciário ao FDD – valor este que vinha

---

[486] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. da. *O orçamento público e a transição do poder* cit., posfácio.

[487] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 58.

sendo alocado na reserva de contingência da LOA para evitar um déficit fiscal ainda maior – restou disponibilizado em respeito à decisão, mesmo não tendo sido priorizado pelo Poder Legislativo nos últimos anos. Por outro lado, o Poder Executivo viu-se obrigado a cortar alguma despesa relevante, apenas de sorte a garantir a solvência fiscal, em função de uma vinculação cuja criação se dera antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988. Este é apenas um exemplo a demonstrar o impacto de decisões pontuais sobre as alocações de um orçamento extremamente limitado e rígido, sobretudo se considerarmos a enorme quantidade de despesas obrigatórias.[488]

De outra parte, a partir do momento que, sob a ótica da LDO, tomamos a solvência fiscal como instrumento de atingimento de equilíbrio fiscal – corporificado, como já expusemos, na meta de superávit primário –, as vinculações se traduzem em alocação ineficiente de recursos.

Como sói ocorrer, situações de emergência social acabam sofrendo negligenciamento ante a falta de recursos livres destinados ao atendimento dos desideratos perseguidos.[489]

Buscando amainar tais consequências, não são desprezíveis as tentativas de conciliar a austeridade fiscal com o atendimento dos direitos sociais. Veja-se a mais recente tentativa representada pela promulgação da EC n. 109/2021. Vale, nesse sentido, discorrer sobre o pano de fundo que conduziu à sua concepção.

Com efeito, havia três importantes propostas de emenda constitucional no radar, quais fossem:

i) a PEC dos Fundos Públicos, que possibilitaria o uso de recursos de mais de 200 fundos para abatimento da dívida pública (R$ 32 bilhões por ano);

ii) a PEC Emergencial, que visava estabelecer regras para contenção do aumento de despesas públicas, tais como as polêmicas reduções de salários e de jornada de servidores públicos em até 25%;

iii) a PEC do Pacto Federativo, que descentralizaria repasses de recursos da União para Estados e Municípios e alteraria a estrutura do Orçamento Federal, a par de criar mecanismos para controle de gastos em caso de crise financeira.

Em 2018, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) já envidava esforços no sentido de conceber medidas de correção fiscal, de modo a evitar o risco de descumprimento da "regra de

---

[488] Ibidem, p. 58-59.

[489] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 59-60.

ouro” .[490] Corroborando tal afirmação, traz-se à colação significativa passagem do relatório talhado pela “Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle” do Senado Federal, intitulado “Regra de Ouro: Falhas de Concepção e de Aplicação no Âmbito da União”. Vejamos:

> O elevado volume de receitas vinculadas com descasamento das despesas correspondentes dificulta o cumprimento da regra de ouro. Segundo Secretaria do Tesouro Nacional (2018), o montante de recursos vinculados depositados no caixa na União, em junho de 2018, alcançava R$ 425,5 bilhões (sem considerar a subconta da dívida). Não por acaso, diversas das medidas empregadas desde 2018 visaram justamente promover desvinculações (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018). Tal estratégia, no entanto, encontrou limites na natureza jurídica da maioria das vinculações. Nesse sentido, medidas constantes da Proposta de Emenda à Constituição n. 187, de 2019, ao desvincular os fluxos financeiros a cada ano, podem colaborar para facilitar essa gestão.[491]

Com efeito, as regras fiscais compreendem, fundamentalmente, uma tríade de importante envergadura: a “regra de ouro”, o resultado primário e o atual Arcabouço Fiscal, substitutivo do Teto de Gastos.

Foquemos, incialmente, na “regra de ouro”, que entende com a impossibilidade de se aplicar receita de capital para a supressão de despesa de caráter corrente, notadamente a de pessoal.

Nesse particular, o ordenamento jurídico brasileiro consagra uma série de restrições, a começar pela própria Constituição da República, a qual, em seu art. 167, III, estabelece que "as realizações de operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, ressalvadas as provenientes de créditos adicionais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

O inciso em questão, ao cristalizar semelhante restrição, embute o que se convencionou denominar “regra de ouro”, a qual, numa análise global, objetiva ilidir a nada saudável praxe de se recorrer ao endividamento de sorte a que se possa financiar despesas correntes. Importante lembrar, também, que a "regra de ouro" fora, inclusive, reforçada com o advento da Lei de

---

[490] Como se sabe, a governança da “regra de ouro” concentra-se, atualmente, nas mãos da Secretaria do Tesouro Nacional, o que, no entender dos autores, dificultaria a concepção de estratégias voltadas ao seu cumprimento, porquanto não haveria uma participação mais efetiva do Bacen (AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal, 2020. (Orçamento em discussão, n. 46), p. 8-29.

[491] AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União cit., p. 32.

Responsabilidade Fiscal. Tal conclusão pode ser facilmente extraída da inteligência dos seus arts. 12, § 2º, e 44.

Atente-se que, no âmbito da União, a "regra de ouro", desde a sua concepção – em 1988 –, sempre foi cumprida até 2018. No exercício de 2019, porém, pela primeira vez, as operações de crédito superaram as despesas de capital, redundando em uma margem de cumprimento negativa na ordem de R$ 185,3 bilhões, a indicar o seu descumprimento.[492]

Pois bem, regressando ao nosso histórico, dos esforços empreendidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, redundou a PEC n. 438/2018, que previa medidas de contenção de despesas obrigatórias.

Com o agravamento da crise fiscal e o descumprimento da "regra de ouro" em 2019, formou-se um novo grupo de trabalho entre técnicos do governo, consultores e parlamentares, em vista a forjar tentativas de integrar as regras fiscais anteriormente aludidas – a "regra de ouro", o resultado primário e o Teto de Gastos –, ocasião em que se tentou buscar a promoção do equilíbrio fiscal, fazendo-se uma transição do teto à época vigente para uma outra regra fiscal ancorada na dívida, o que resultou numa versão da então chamada PEC Emergencial, bem como em duas versões de uma PEC estrutural, a PEC da Desvinculação de Recursos.

Portanto, a EC n. 109/2021 derivou daquela antiga PEC Emergencial, imbuída do propósito de alterar o arcabouço fiscal brasileiro, ao propugnar pela edição de uma lei complementar de cujo mote extrai-se o objetivo de promover uma maior integração das regras fiscais, com vistas à criação de condições que propiciem a sustentabilidade da dívida pública.[493]

A EC n. 109/2021 foi fruto de negociações do Congresso Nacional com o governo. A proposta foi elaborada pelo Ministério da Economia e apresentada pelo então líder do governo no Senado, o Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE).

---

[492] O cálculo da margem de cumprimento da "regra de ouro", conforme revela o estudo ora mencionado, foi significativamente alterado pela Resolução do Senado Federal n. 48/2007, que estabeleceu que as receitas provindas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente seriam consideradas no exercício financeiro em que fosse realizada a despesa correlata. Nesta toada, as operações de crédito contratadas de sorte a possibilitar a formação do "colchão da dívida" tão somente poderiam ser contabilizadas no momento do pagamento do serviço da dívida. O impacto de semelhante alteração foi deveras significativo, culminando, nos anos seguintes a 2007, numa margem de valores muito superior à dos anos anteriores. AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União cit., p. 10.

[493] A Lei Complementar n. 200/2023, imprimindo concretude ao comando hospedado no inciso VIII do artigo 163 da Constituição, instituiu o novo regime fiscal da União – o denominado Arcabouço Fiscal –, responsável por integrar as regras fiscais vigentes, substituindo o Teto de Gastos e aprimorando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A princípio, a PEC n. 186 tratava apenas de mecanismos de limitação de despesas públicas. No entanto, a EC n. 109/2021, para além de instituir medidas de equilíbrio fiscal, veio a possibilitar o pagamento do auxílio emergencial,[494] estabelecendo, igualmente, regras atinentes ao controle de despesas em momentos de emergência fiscal.

Entre as medidas embutidas na EC n. 109/2021, releva destacar, uma vez mais, a que franqueou o uso de superávit financeiro dos fundos públicos para o pagamento da dívida até 2023, dando azo a mais uma queda de braço entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não sem descortinar a intermitente batalha representada pela verve vinculante que norteia as ações empreendidas pelo Poder Legislativo e a consequente inclinação do Poder Executivo em estimular a promoção de desvinculações.

De feito, à época, o valor estimado do superávit girava em torno de R$ 150 bilhões, quantia que poderia ser utilizada, nos próximos exercícios, para o pagamento da dívida, medida esta que representaria um alívio para o governo naquele momento em que o déficit público era estratosférico e o desatendimento à "regra de ouro", uma realidade, já que mais de R$ 400 bilhões em despesas correntes vinham sendo financiadas pela emissão de títulos.

De modo a cumprir a "regra de ouro", o Governo Federal precisou solicitar ao Congresso Nacional uma suplementação orçamentária. Sendo assim, nos termos da Lei n. 13.843/2019, fora aberto crédito adicional suplementar aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, no valor de R$ 248.915.621.661,00, em vista a reforçar dotações constantes na Lei Orçamentária Anual então vigente, em favor dos Ministérios da Economia e da Cidadania, de encargos financeiros da União e de operações oficiais de crédito. Tudo isso, registre-se, em respeito à condição afeta ao quórum de aprovação, nos termos impostos pelo inciso III do art. 167 da Lei Maior, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, a não ser que os créditos adicionais suplementares ou especiais venham a ser aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, o que, de fato, se dera.

---

[494] O valor alocado para esta rubrica, em 2021, chegou a R$ 44 bilhões e ficou excepcionado da "regra de ouro". A intenção do governo pode ser resumida no oferecimento de um auxílio com valores que variem entre R$ 150 e R$ 375, a depender da composição familiar. Além disso, a ideia fundou-se no objetivo de atender cerca de 45 milhões de pessoas. O auxílio emergencial foi originalmente criado pelo Congresso Nacional (Lei n. 13.982/2020). O projeto que deu origem ao debate é do deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG). Em 2020, foram concedidas nove parcelas (cinco, de R$ 600, e quatro, de R$ 300). BRASIL. Senado Federal. Notícias. Congresso promulga emenda que permite retomar auxílio emergencial. Disponível em: https:// https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/15/congresso-promulga-emenda-que-permite-retomar-auxilio-emergencial. Acesso em: abr. 2021.

Seria interessante registrar, em adendo, que a estimativa da dívida bruta, em 2021, equivaleu a 92,7% do PIB.[495] Nesse contexto, imbuído da finalidade de minorar a dívida pública, o art. 5º (autônomo) da EC n. 109/2021 possibilitou a destinação, até o final do exercício financeiro de 2023, do superávit financeiro dos fundos públicos do Executivo (de todos os entes da Federação) à amortização da dívida pública, exceto das fontes que financiam fundos de fomento regional e dos fundos cujos recursos encontram-se ressalvados do princípio da não afetação (art. 167, IV, da CRFB/1988). Confira-se:

> Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.
> § 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.
> § 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:
> I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;
> II – aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. [496]

O superávit financeiro ajudaria o Governo Federal, inclusive, a cumprir a "regra de ouro" das finanças públicas, que, como se viu, só permite o aumento do endividamento para pagar despesas de capital (investimentos e amortização da dívida).[497]

Sob o ponto de vista da gestão da dívida, a possibilidade de uso do superávit financeiro dos fundos públicos mostra-se relevante, porquanto aumenta a liquidez do Tesouro, engordando o seu "colchão de liquidez" – formado pelos recursos mantidos em caixa – e conferindo maior grau de liberdade ao Tesouro na administração da dívida. Acaso fosse utilizado para o pagamento de gastos primários, pressionar-se-ia a meta de resultado fiscal primário. O uso do

---

[495] BRASIL. Senado Federal. Notícias. Congresso promulga emenda que permite retomar auxílio emergencial. Disponível em: https:// https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/15/congresso-promulga-emenda-que-permite-retomar-auxilio-emergencial. Acesso em: abr. 2021.

[496] BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota Técnica n. 9/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: março, 2021. p. 16. Disponível em: https:// https:// https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf. Acesso em: abr. 2021.

[497] O líder da minoria do Senado Federal, Jean Prates (PT-RN), afirmou que a utilização dos recursos dos fundos públicos jamais foi deliberada pelo Senado, porquanto não foi levada à votação a inclusão desses fundos nas desvinculações promovidas pela EC n. 109/2021. O Governo Federal poderá usar, até 2023, cerca de R$ 150 bilhões do superávit financeiro dos atuais fundos do Poder Executivo para pagar a dívida pública, de acordo com estimativa preliminar feita pelo Ministério da Economia. BRASIL. Senado Federal. Notícias. Congresso promulga emenda que permite retomar auxílio emergencial. Disponível em: https:// https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/15/congresso-promulga-emenda-que-permite-retomar-auxilio-emergencial. Acesso em: abr. 2021.

superávit financeiro é previsto no art. 5º da EC n. 109/2021, bem como em situações de calamidade pública nacional (art. 167-F da CRFB/1988).[498]

Observe-se que a EC n. 109/2021 não extinguiu fundo público algum, muito embora tenha vedado a sua criação (art. 167, XIV, da CRFB/1988) quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública.[499]

Cabe registrar tratar-se de autorização de utilização do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos para o abatimento de dívida, relevando frisar que, na constância do período em que o superávit estivesse sendo destinado a essa finalidade, afastada estaria a incidência do parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

O valor passível de utilização imediata correspondeu àquele apurado no balanço patrimonial em 31 de dezembro de 2020; a EC n. 109/2021 também autorizou o uso do saldo que viesse a ser gerado no final dos exercícios de 2021 e 2022, porquanto possibilitou, até o final de 2023, o uso do superávit, apurado no final de cada exercício até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data de sua promulgação.[500]

Em 2020, o Tesouro enfrentou severas dificuldades para vender títulos no mercado, o que resultou no encurtamento do prazo dos papéis. O déficit primário do Governo Central (Tesouro, Previdência e Banco Central) atingiu nível recorde, provocado pelas despesas decorrentes do combate à pandemia da Covid-19, o que exigiu forte emissão de títulos públicos.[501]

O saldo do superávit financeiro dos fundos registrado em dezembro de 2020 – e que poderia ser utilizado pelo governo – aumentou em cerca de R$ 65 bilhões. Isso porque o texto que saiu do Senado Federal desvinculava as receitas tributárias dos fundos, mas listava cerca

---

[498] BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota Técnica n. 9/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira cit., p. 16.

[499] Ibidem, p. 17.

[500] Ibidem, p. 17.

[501] Naquela época, o "colchão de liquidez" do Tesouro caiu a um patamar muito próximo ao nível mínimo de segurança para a gestão da dívida pública. O limite prudencial é de cerca de três meses de vencimentos, de modo que, com um "colchão de liquidez" mais robusto, o Tesouro pode aguardar o momento mais adequado para a emissão de título (OLIVEIRA, Ribamar. Com PEC, fundos têm R$ 260 bi para abater dívida: superávit financeiro vai ajudar também governo a cumprir a chamada "regra de ouro". *Valor Econômico,* São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/17/com-pec-fundos-tem-r-260-bi-para-abater-divida.ghtml. Acesso em: jan. 2022).

de 30 fundos que não poderiam ser atingidos pela desvinculação. Na Câmara, os deputados suprimiram um trecho da PEC, autorizando o governo a usar cerca de R$ 200 bilhões do superavit dos fundos para amortizar a dívida. Porém, a supressão derrubou o dispositivo que listava as exceções. Com a derrubada do dispositivo, o governo apenas não pôde utilizar os saldos dos fundos de fomento e desenvolvimento regionais, do Fundeb e do fundo de atividades da administração tributária.[502]

Pois bem. Malgrado tenha sofrido veementes críticas, alguns sustentam que, pelo tão só fato de ter delineado as estruturas do auxílio emergencial, bem como estruturado gatilhos limitadores do crescimento da dívida pública, a EC n. 109/2021, além de fortalecer a retomada econômica, foi capaz de atrair, pelo aumento da confiança na sustentabilidade da dívida, recursos abundantes perante os mercados internacionais, abrindo caminho para os investimentos reputados necessários à superação da crise.[503]

Mais à frente, o Governo Luís Inácio Lula da Silva, eleito no final de 2022, imprimindo concretude ao comando embutido no inciso VIII do artigo 163 da Constituição da República, enveredou pela instituição de um novo regime fiscal para a União – o denominado Arcabouço Fiscal –, imbuído do intuito de integrar as regras fiscais vigentes, substituindo o Teto de Gastos e aprimorando a Lei de Responsabilidade Fiscal. A nova roupagem fiscal guarda por objeto impedir que as despesas públicas cresçam mais do que as receitas, limitando o crescimento dos gastos públicos a, no máximo, 70% do crescimento real das receitas arrecadadas.

Nessa esteira, convém não perdermos de vista que, debalde os esforços empreendidos, a necessidade de geração de superávits primários num contexto de exacerbada rigidez orçamentária pode ser encarada como mais uma terrível consequência atrelada às afetações. De feito, mesmo no período em que a política fiscal era capaz de entregar resultados primários positivos, tais superávits não apontavam para a redução da dívida pública federal. Isso porque,

---

[502] BRASIL. Senado Federal. Notícias. Congresso promulga emenda que permite retomar auxílio emergencial. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/15/congresso-promulga-emenda-que-permite-retomar-auxilio-emergencial. Acesso em: abr. 2021.

[503] A EC n. 109/2021 não cria sanções efetivas se comparada ao texto da LRF. Tanto é assim que a emenda repete a disciplina fiscal já prevista na própria Constituição da República de 1988, porquanto vários dispositivos pretendem ratificar a necessidade de controle da dívida pública por meio de algumas medidas ou vedações, que, a rigor, correspondem aos teores dos artigos da LRF. Em que pesem as modificações levadas a efeito no ADCT relacionadas ao pagamento de precatórios devidos por Estados, Distrito Federal e Municípios, a EC n. 109/2021 carece de elementos que venham a constituir normas que já não estejam reproduzidas no texto da própria Constituição da República e no da LRF. Sob este espectro, a EC n. 109/2021 encarna uma verve pleonástica, de cujo texto extrai-se a necessidade de se imprimir uma moldura de "endurecimento" das disciplinas orçamentária e financeira em relação às quais se submetem os entes federados, disciplina esta até o presente momento descumprida.

apesar da poupança representada pelos superávits, as vinculações exigem que os recursos, ainda que não utilizados, permaneçam na Cute alocados a finalidades específicas, traduzindo-se em ineficiência gerencial.[504]

Noutras palavras, as vinculações de receitas, que já existem em número excessivo no Orçamento Federal, carreiam ineficiência à execução orçamentária e financeira, acarretando um descompasso entre o ingresso de recursos financeiros e a despesa à qual estão vinculadas, porquanto as fontes de recursos vinculados, nas quais há empoçamento financeiro de bilhões de reais, coexistem com fontes em que há insuficiência de recursos financeiros, insuficiência esta que, ao fim e ao cabo, vê-se coberta por recursos provenientes da emissão de dívida.[505]

Portanto, visando à mitigação da ineficiência gerencial – cujas consequências fiscais são avassaladoras –, uma possível solução perpassaria a vedação da criação de novas vinculações que recaiam sobre qualquer receita pública, tirante as já hospedadas no Texto Constitucional, consoante explicitar-se-á, mais minudentemente, no capítulo 6.[506]

Quanto à intenção embutida na ideia de vinculação, já temos por certa a noção de que a proteção do social é, em termos absolutos, mais do que recomendável e, até diríamos, meritória. Afinal, está-se diante de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros. São direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção, o que nos remete, sem maiores esforços à origem do conceito de justiça social.

Não obstante, o que se pretende demonstrar é que, muito frequentemente, as políticas públicas, conquanto bem-intencionadas, são capazes de, subrepticiamente, agregar características denotadoras de extrema perfídia, ante o seu acachapante potencial de impingir aos hipossuficientes prejuízos irrecuperáveis, acentuando-lhes a pobreza. E é exatamente por esta via que o mecanismo de vinculação opera.

FABIO GIAMBIAGI, ao colocar luzes nessa faceta da vinculação, a aponta como uma das "bolas de ferro" a serem arrastadas pela economia, obstaculizando que o crescimento se dê a taxas maiores.[507]

---

[504] Ibidem, p. 59.

[505] Ibidem, p. 59.

[506] Ibidem, p. 59.

[507] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 142.

Impelido por esta ideia, o economista procura analisar circunstâncias pontuais que demonstram o efeito invisível da vinculação na vida dos excluídos, ou seja, daqueles que estão do lado de fora da vinculação e que, portanto, foram afetados pelas insuficiências de gestão representadas pela carência de recursos em algumas áreas, sobretudo porque a rigidez ocasionada pelo mecanismo inadvertidamente forçou um ajuste das rubricas de despesas não vinculadas.[508]

Exemplo dessa situação é o caso célebre da crise energética, na constância do Governo Fernando Henrique Cardoso, associada em parte à escassez de investimentos da Eletrobrás.

Já no Governo Lula, pode-se alçar à ilustração o retorno da febre aftosa, ditado, entre outras razões, pelos cortes praticados nas áreas de controle e defesa sanitárias para compensar o aumento do gasto em outras rubricas e agravados pela inflexibilidade de cortes em despesas de outro matiz.[509]

3.4 A ausência de comprovação de eficiência

RICARDO LOBO TORRES observa que o princípio da não afetação se justifica à medida que reserva ao Legislativo e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais.[510]

Em seguida, alude à circunstância – no nosso ver insólita – de que o princípio vem perdendo importância, ante o fato de o constituinte derivado ter enxertado, à custa da promulgação de sucessivas emendas, inúmeras exceções à dinâmica da não afetação, não bastasse a excessiva vinculação de considerável parte da receita já operada pelas normas de Direito Administrativo e de Direito Econômico, de que são pródigos exemplos não só as despesas com pessoal civil e militar como outras despesas de custeio naturalmente intangíveis pela atividade discricionária, o que acaba por afetar parcelas substanciais das entradas orçamentárias que não tenham propriamente vínculo direto com certos impostos.[511]

---

[508] Ibidem, p. 142.

[509] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 142.

[510] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 336.

[511] Ibidem, p. 336-337.

FABIO GIAMBIAGI é um dos que atenta à faceta de ineficiência que pode vir embutida na automatização da vinculação – tal como ocorre no Brasil –, mormente porque a mecanização da vinculação tende a dispensar os gestores da sociedade do dever de demonstrar a necessidade de utilização dos recursos e, por conseguinte, de comprovar a eficiência do gasto respectivo. Nesse particular, recorre o economista à lapidar frase proferida por ANTONIO DELFIM NETTO, para quem "a vinculação é a avó da vagabundagem".[512]

Com efeito, a vinculação, estimulada pelo conforto que produz nos contemplados pelas verbas carimbadas, estimula os setores a driblarem a resistência das equipes econômicas ao aumento do gasto, porquanto os brindados com a vinculação quedar-se-iam genuinamente blindados contra eventuais cortes. Acresce-se a isso, o fato de que o Governo Federal constantemente tem errado na estimação dos parâmetros macroeconômicos.[513] A acuidade de que é dotada a ponderação do autor merece ser reproduzida em sua inteireza. Vejamos:

> Em consequência, na prática, uma despesa de X que deveria representar a mesma proporção do PIB do ano-base no qual o orçamento para o ano seguinte foi elaborado acabou *a posteriori* representando uma proporção maior do PIB nominal do ano imediatamente anterior, seja porque o PIB cresceu menos ou porque a inflação foi menor do que o previsto. Como isso não é corrigido no exercício seguinte, vigora o que os especialistas denominam de "efeito catraca", isto é, a variável gasto/PIB do setor muda apenas em uma única direção e, uma vez tendo aumentado, não volta para trás.

A variável supra-acentuada chama-nos a atenção para outro paradoxo engendrado pela ideia de vinculação: a garantia que o mecanismo representa de que não faltarão recursos e que os órgãos municiados com as verbas carimbadas não colapsarão. Entretanto, caso os administradores públicos de outras áreas venham a adotar a mesma sorte de comportamento, a tendência é que o engessamento torne extremamente penosa a gestão da política fiscal em termos gerais. Esta, aliás, é a razão pela qual, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o gasto agregado estava recrudescendo, ao passo que as autoridades se queixavam de não dispor de meios de contenção dessa escalada, em função, preponderantemente, da obrigatoriedade de se gastar com uma das mãos aquilo o que se arrecadava com a outra, num cenário de franco aumento de receita.[514]

---

[512] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 139.

[513] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 140.

[514] Ibidem, p. 141.

Outro exemplo curioso com que nos brinda FABIO GIAMBIAGI concerne ao pagamento das despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Confira-se:

> Em 2003, a taxa média de desemprego foi de 12,3% e, em 2006, de 10%. A lógica indicaria que a despesa com desemprego deveria cair, portanto. No entanto, como essa rubrica está vinculada à receita do PIS-PASEP e esta aumentou mais do que o PIB, o gasto nessa rubrica terá aumentado não só em termos reais como também relativos, passando de 0,55% do PIB em 2003 para uma estimativa de 0,70% do PIB em 2006. Ou seja, gasta-se mais do que antes com seguro-desemprego, apesar de o desemprego estar em queda, ao mesmo tempo que os recursos da rubrica de investimento são de cara insuficientes. É óbvio para qualquer observador isento que há algo de absurdo nesse comportamento, por mais que se justifique em virtude das amarras orçamentárias.[515]

No encalço desse raciocínio, vale aditar que RICARDO LOBO TORRES não poupa críticas à verve vinculatória, não sem apontar o engessamento orçamentário como a principal delas, porquanto retira da Administração e do próprio Poder Legislativo a competência discricionária necessária à materialização das escolhas relacionadas aos investimentos e às políticas sociais.[516]

Desnecessário registrar que, do arcabouço derivado deste estado de coisas, decorre o amesquinhamento da democracia, mormente porque transmutadas em escolhas superiores – providencialmente encasteladas no Texto Constitucional – as escolhas dos partidos políticos, que, por sua natureza, não poderiam estar infensos às manifestações de cidadania exteriorizadas por ocasião das eleições periódicas.

Decerto, consoante já logramos atentar, a menção às eleições periódicas assume relevância ímpar, a partir do momento que o voto direto, secreto, universal e periódico constitui cláusula pétrea estampada no art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

Não podemos prescindir, nesse particular, de enxergar com "olhos de quem ver": pela via das vinculações, estamos a dar corpo a censurável constitucionalização das políticas públicas, excepcionando, por conseguinte, o princípio majoritário, impedindo que a vontade da maioria se faça valer pelo caminho democrático, o que, a par de oprimir as minorias – estapeando o pluralismo partidário e, por corolário, um dos fundamentos da República –, desembocaria na distorção dos valores consagrados constitucionalmente. Contra fatos, não há argumentos. E, dos fatos sobejamente evidentes, dessume-se um Poder Judiciário assumindo a dianteira na condução das políticas públicas, a desvelar – sobretudo pela frequência com que tal ordem de acontecimentos se repete – desconfortável atentado à democracia.

---

[515] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 162.

[516] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 338.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO pondera que a vinculação, na qualidade de instrumento dirigido a pavimentar o processo de alocação das receitas públicas, conquanto dirija-se, em parte, ao implemento de direitos prestacionais, não é bastante em si para resguardar estes desideratos mais essenciais do País,[517] sendo certo que o que carreará o Estado à observância dos direitos fundamentais prestacionais – assegurando-os, por conseguinte – são políticas públicas lastreadas por gastos eficientes, com foco em metas e prioridades pré-estabelecidas, fato a revestir de responsabilidade a gestão da coisa pública.

Sob enfoque distinto, as vinculações de receitas nos brindam com problemas que culminam em ineficiências na gestão financeira, o que, por certo, acarretam maiores despesas com juros.

A questão do empoçamento financeiro – isto é, a sobra de disponibilidade de caixa – é um desses problemas merecedores de nota, a demandar que a execução financeira das despesas com os mínimos constitucionais obrigatórios seja contemplada com alguma medida de ajuste de caráter impostergável, porquanto o saldo representado pela fonte de financiamento de tais gastos é, por vezes, maior que a necessidade/capacidade gerencial de aplicação dos recursos, a denotar a flagrante ociosidade dos recursos financeiros disponibilizados.

À aventada medida de ajuste recorrer-se-ia de molde a impedir que a má operacionalização do mínimo constitucional pelo viés da execução ineficiente de gastos comprometa a higidez de outras políticas públicas, carreando, por conseguinte, ao empoçamento recursal na área atendida pela vinculação constitucional. O contrário, por certo, referendaria a configuração de situação deveras inusitada, representada pela execução deficiente de gastos cuja implementação tão somente materializar-se-ia para fins de cumprimento de formalidade constitucional, impelindo-nos a nutrir severas desconfianças no sentido de que, a despeito da vinculação constitucional referente à MDE e às ASPS, "aos direitos fundamentais à Educação e à Saúde não é reservado tratamento digno".

Não é raro que, em vários entes da Federação, avulte o empoçamento financeiro nas áreas contempladas pelas vinculações e, noutras, a falta de recursos. Tal circunstância os carreia ao endividamento, já que necessitam honrar os compromissos inerentes às vinculações, ainda que apresentem disponibilidade financeira de forma global.[518]

---

[517] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 280.

[518] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87.

JAMES GIACOMONI, em crítica ácida, assevera que, "como um dos princípios clássicos elaborados a partir do interesse parlamentar, a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom-senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos sem comprometimento algum, para atender às despesas conforme as necessidades", de modo que *"*recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade*"*.

Nada obstante, reconhece o autor que a observância do princípio da não afetação sempre foi problemática, porquanto alguns tipos de receitas públicas são naturalmente vinculados à execução de determinadas despesas.[519]

Conquanto as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e dos Estados e Municípios (DREM) minimizem o problema do exacerbado engessamento orçamentário, a sua eficácia vê-se cada vez mais comprometida em função do vertiginoso crescimento das despesas obrigatórias. Não é de se ignorar que significativa parte do que se desvincularia em termos de tributos acabaria por retornar para a execução dessas despesas obrigatórias, de sorte que a revisão de despesas torna-se imperativa, sobretudo de molde a que possam ser criadas as necessárias condições de ampliação da capacidade de investimento do setor público, sem que sejam geradas pressões relacionadas à majoração da carga tributária.[520]

Incrementando as conclusões que apontam para a ausência de comprovação da eficiência da praxe vinculativa, vale recorrer a um estudo do Banco Mundial, aqui já mencionado, intitulado "*A Fair Adjustment: Efficiency and Equity of Public Spending in Brazil*", cujos termos revelam indisfarçável conexão entre a rigidez orçamentária e a pecha de ineficiência. Entre as conclusões a que se chegou, está a estarrecedora constatação de que o Brasil gasta muito mais do que pode pagar e, além disso, gasta mal. O estudo em tela analisa as raízes dos problemas fiscais recorrentes do Brasil, não sem apresentar alternativas de solução.[521]

A desvelar a ausência de comprovação da eficiência das vinculações, tomemos, à guisa de ilustração, os padrões mensais das despesas orçamentárias vinculadas nas Prefeituras do Estado de São Paulo, onde foram comparados os gastos custeados por diferentes fontes de

---

519 GIACOMONI, James. *Orçamento público* cit., p. 80.

520 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87.

521 BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 9.

recursos com aqueles do Fundeb, cuja execução é obrigatória dentro do exercício financeiro em que foram recebidos.

O resultado dos estudos conduzidos por RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO[522] indicam que os Municípios adotam uma estratégia de liquidar despesas vinculadas ao Fundeb de modo desproporcional em dezembro, comportamento similar aos recursos livres do Tesouro. Semelhante comportamento, observam os autores, não se verificou relativamente aos gastos vinculados a outras receitas sem limitação temporal de execução. Tal averiguação nos brinda com a triste conclusão no sentido de que:

> [...] *os gastos acumulados de dezembro vinculados aos 40% do FUNDEB se concentraram em despesas de investimentos e podem representar gastos não planejados ou, potencialmente adiáveis*. Os resultados trazem três implicações. Primeiro, existem implicações para as regras de aplicação dos recursos presentes nas legislações que criam as vinculações orçamentárias. *Caso a vinculação possua obrigatoriedade de gastos temporal, como é o caso do FUNDEB, há um incentivo para que ocorram gastos ineficientes para cumprimento da legislação*. Segundo, as regras que disciplinam o orçamento devem considerar a necessidade de mecanismos que tragam incentivos para diminuição da busca pelo aproveitamento dos créditos do orçamento, como o transporte de saldos ou compensação entre os exercícios, visando a diminuição de gastos desnecessários (Douglas & Franklin, 2006). Terceiro, o artigo contribui para a literatura que têm discutido o acúmulo de gastos no final do exercício, pois essa não tem considerado a existência de vinculações orçamentárias em suas análises, e o orçamento tem sido analisado como se fosse um bloco único (destaques nossos).

Situação que ilustra com acuidade a problemática anteriormente evidenciada concerne à edição da Lei n. 14.276/2021, que alterou a Lei n. 14.113/2020, cujos termos regulamentam o Fundeb. Vale destacar, nesse gizar, a redação dada ao § 2º do art. 26 da Lei n. 14.113/2021, segundo o qual "os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial".

Parece-nos evidente que a medida encarnada pelo novel diploma legal é consequência lógica do empoçamento financeiro na área da Educação, ocasião em que os recursos disponíveis não são executados a contento, tampouco oportunamente.

---

[522] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 16-17.

Com efeito, o pleito de abono salarial aos profissionais da área da Educação espraiou-se por todos os entes da Federação, a denotar que o acúmulo de gastos no final do exercício é problemática cujos lindes estão adstritos à obrigatoriedade de efetivar-se gastos mínimos em MDE.

Interessante pontuar que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em antecipação à medida inaugurada pela Lei n. 14.276/2021, publicou, no dia 22 de dezembro de 2021, a LC n. 197, que autoriza, para fins de cumprimento do percentual de 70% dos recursos do Fundeb – conforme previsão plasmada no art. 26 da Lei n. 14.113/2020 –, o pagamento de "abono-Fundeb" aos profissionais do magistério da educação básica.

De se consignar que os professores da rede de ensino do Estado do Rio de Janeiro passaram a reivindicar o rateio das sobras do Fundeb, a ser materializado sob a forma de abono salarial.

De feito, a subvinculação de 70% dos valores vertidos para o Fundeb tem por finalidade a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em vista a garantir a valorização do magistério, imprimindo concretude ao princípio consubstanciado no inciso VII do art. 208 da Constituição da República, e nos moldes tais como previu a Lei n. 14.113/2021, regulamentadora do Fundeb.

Consoante consignou o "Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação" – órgão do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro –, no bojo da Informação Técnico-Jurídica n. 02/2021, veiculada no dia 21 de dezembro de 2021, o princípio supra-aludido abarca uma série de direitos dos profissionais docentes com a finalidade de afiançar a sua adequada formação e remuneração condigna, por meio de planos de carreira e remuneração que assegurem progressão efetiva, formação continuada, cumprimento de piso salarial nacional, 1/3 de carga horária destinada à atividade de planejamento, ambiente de trabalho adequado, tudo isso de molde a garantir a sua adequada qualificação e a manutenção dos vínculos escolares, fatores diretamente relacionados à qualidade do ensino.

Ato contínuo, o Ministério Público, em função dos inúmeros requerimentos de pagamento de abono protocolados pelos professores da rede de ensino do Estado, e em manifestação exarada antes do advento da Lei n. 14.276/2021, asseverou que a Lei n. 14.113/2020 não previu a possibilidade de pagamento de abonos à custa das "sobras" do Fundeb ao final do exercício financeiro, mas das remunerações pagas aos profissionais efetivos, de modo que, para a destinação dos recursos arrecadados no final do exercício, previu a lei a

possibilidade de que 10% do total dos recursos sejam aplicados no primeiro quadrimestre do exercício subsequente.

De acordo com o "Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Tutela Coletiva de Proteção à Educação do Ministério Público do Rio de Janeiro", o mecanismo legal conserva o desiderato de garantir a aplicação adequada e planejada dos recursos, em atendimento às finalidades estampadas no § 3º do art. 25 da Lei n. 14.113/2020:

> [...] restando claro que o pagamento do abono-FUNDEB é medida que não encontra respaldo na legislação correspondente e viola o dever de planejamento da política pública prevista no art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal.
> A prática, *de natureza pontual e momentânea, não se insere no contexto do princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação escolar*[523] (grifos existentes no original).

Como se viu, a despeito da inadequação da conduta de se pagar abono aos professores valendo-se de recursos oriundos das sobras do Fundeb, a Lei n. 14.276/2021 – alterando a redação do § 2º do art. 26 da Lei n. 14.113/2021 –, passou a permitir que os recursos oriundos do Fundeb sejam aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial, em vista a atingir-se o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

Ora, consoante muito bem realçado pelo Ministério Público, em nota veiculada, repise-se, anteriormente ao advento da Lei n. 14.276/2021, a possibilidade de pagamento de abonos à custa das "sobras" do Fundeb havidas no final do exercício não se insere no contexto do princípio constitucional da valorização dos profissionais da educação escolar.

No nosso entender, a Lei n. 14.113/2021, ao promover semelhante alteração, esbofeteia o princípio do planejamento e cristaliza, vez por todas, o caráter de ineficiência de que se revestem os mínimos constitucionais, denotando a exacerbada rigidez da alocação do gasto ao longo do tempo, ao tomar por normal a reiterada superveniência de sobras, emprestando a pecha de ordinariedade ao empoçamento financeiro.

De modo a que não nos quedemos constritos à situação ocorrida no Estado do Rio de Janeiro, não custa lançarmos olhares à situação do acúmulo de gastos também no âmbito do Município de São Paulo.

---

[523] ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Informação Técnico-Jurídica n. 02/2021, veiculada no dia 21 de dezembro de 2021.

Examinadas as circunstâncias que circundam o acúmulo no mês de dezembro, impossível não o enxergarmos como decorrência direta do desenho legal das vinculações.

Exemplo disso é a Lei n. 11.494/2007, que determina que 40% dos recursos vinculados ao Fundeb (em geral com aplicação distinta ao pagamento do magistério) sejam utilizados integralmente dentro do exercício, com tolerância de sobra de até 5%, sob pena de reprovação das contas do Prefeito. Comparativamente, os recursos vinculados oriundos da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) não gastos dentro do exercício podem ser utilizados como fonte a subsidiar a abertura de créditos adicionais no ano seguinte, incluindo-se o valor correspondente no próximo orçamento.[524]

Analisando-se os gastos mensais das três fontes de recursos, observa-se que a média da liquidação dos 40% do Fundeb apresenta seu pico no mês de dezembro. Comparativamente, verifica-se um aumento discreto nos gastos vinculados à Cide em dezembro, que se mantém praticamente inalterado em relação aos meses anteriores.[525]

Numa segunda comparação, sobrepõe-se o comportamento dos gastos fundeados pela fonte não vinculada do Tesouro, tornando-se claro o cenário de crescimento do gasto em dezembro, explicado pela estratégia de aproveitamento do orçamento em função da 'perda' dos créditos ao final do ano. Já para a Cide, o acúmulo de gastos ao final do ano não ocorre, porquanto não há obrigatoriedade de gasto dentro do exercício, podendo o saldo financeiro ser transportado para o ano seguinte, com a consequente abertura de créditos adicionais no próximo orçamento. Está-se, pois, diante da mais clara evidência da influência do tipo de vinculação sobre o comportamento dos gastos. Quando a análise é realizada por categorias econômicas, destacam-se os comportamentos de gastos com pessoal e com serviços de terceiros. Os gastos com pessoal enfrentam naturalmente uma elevação de final de ano em função do pagamento do 13º salário. Contudo, tais gastos igualmente apontam para um uso estratégico no final do ano.[526] Sendo assim,

> A comparação da razão da liquidação de dezembro pela média de liquidação entre janeiro a novembro nos gastos aplicados em pessoal a partir dos recursos vinculados do FUNDEB (parcela de 60%) com aqueles pagos com recursos do tesouro mostra que o quociente das médias do FUNDEB é discrepante em relação ao do Tesouro.

---

[524] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 9.

[525] Ibidem, p. 9.

[526] Ibidem, p. 10.

> Essa é mais uma evidência de acumulação desproporcional de gastos de recursos vinculados ao final do exercício.[527]

Noutro trabalho, desta feita conduzido por ÉLIDA GRAZIANE PINTO,[528] objetivou-se aferir, mediante análise do arranjo jurídico-normativo progressivo da política pública de Educação e de Saúde – no restrito universo da União, do Estado de Minas Gerais e dos Municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes –, o cumprimento dos arts. 198, § 2º, da Constituição, e 77 do ADCT, no caso do gasto mínimo em Saúde, e dos arts. 212 da Constituição e 60 do ADCT, no caso da Educação, no período de 2003 a 2008.

No que se refere à participação da União no custeio federativo das ações públicas de MDE, o objetivo centrou-se em verificar se houve uma trajetória de tentativas e erros que só restou mais bem definida e ajustada com as ECs n. 53/2006 e n. 59/2009. Por outro lado, o estudo da participação do Estado de Minas Gerais busca indicar se os seus percentuais de gasto na política pública de Educação situaram-se um pouco acima do mínimo, ou se apenas se mantiveram nesse entorno, para fins de um cumprimento formal da vinculação do art. 212 da Constituição de 1988.

Por fim, procedeu-se ao levantamento da participação dos Municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes de molde a que se testasse se a suposta estabilização da rota do financiamento da política pública de Educação se fez acompanhar da ampliação dos deveres materiais a ela correspondentes, mesmo porque, segundo a autora, desde a promulgação da EC n. 14/1996, os Municípios foram alçados à condição de principais executores materiais das ações de universalização do ensino fundamental e, após a EC n. 53/2006, também da educação infantil.

À luz da pesquisa empreendida pela autora, a análise do primeiro critério, isto é, gasto mínimo de 18% da receita de impostos com Educação, na forma do que dispõe o art. 212 da Constituição, percebeu-se uma tendência de redução dos alegados excedentes de aplicação no período de 2003 a 2008, porquanto, ao passo que, nos exercícios financeiros de 2003 e 2004, o Governo Federal teria gastado quase o dobro do percentual mínimo, nos exercícios seguintes, o patamar de gasto efetivo com MDE restringiu-se a ficar próximo ou ligeiramente acima do mínimo de 18%. Foi precisamente nos anos de 2007 e 2008 que a União alinhou, de fato, seu

---

[527] Ibidem, p. 10.

[528] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 145.

patamar de gasto com MDE ao percentual mínimo definido no *caput* do art. 212 da Constituição (18,49% e 18,90%, respectivamente), a denotar que a progressividade material estampada no Texto Constitucional ainda não teria repercutido, com igual ênfase, sobre o patamar mínimo de gasto em Educação, nos moldes tais como determina o seu art. 212. ÉLIDA GRAZIANE atribui tal circunstância ao fato de o gasto mínimo em Educação, em vez de ser interpretado como uma referência normativa de piso, funcionou, na verdade, como mote literal a impelir a constrição da média histórica de gasto, em momento em que a União viu crescer as suas receitas de impostos.[529]

Com efeito, com a promulgação da EC n. 53/2006, consignou-se o dever de complementação da União ao Fundeb, a partir de 2007, na forma do art. 60, VII, do ADCT.[530] A nova vinculação orçamentária da União ao custeio mínimo da educação básica (e não mais apenas da educação fundamental) estabeleceu patamares de gasto que se revelaram mais progressivos que os anteriormente definidos pela EC n. 14/1996, mormente porque a União passa a ter que verter ao Fundeb valores dotados de maior progressividade do que o somatório dos recursos oriundos dos dois critérios anteriores.[531]

Nessa senda, a solução apontada pela EC n. 53/2006 decorreu do reconhecimento do descumprimento dos critérios de redistribuição e suplementação pela União dos gastos estaduais, distritais e municipais, até 2007, na complementação do Fundef e no financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de erradicação do analfabetismo, erigindo-se tal impasse como o principal fator de controvérsia, à época, entre os relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional e os pareceres prévios do TCU.[532]

---

[529] Élida sustenta que os fenômenos da redução proporcional do gasto federal na política pública de educação e do seu consequente alinhamento no entorno do patamar mínimo podem ser, ainda que apenas parcialmente, explicados quando se observa o comportamento da base de cálculo sobre a qual deve incidir o percentual mínimo do art. 212. Nesse sentido, deve-se focar não apenas no desenvolvimento dos percentuais, mas na própria base de impostos da União, sobre a qual aqueles são aplicados. PINTO, Élida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional cit., p. 149-151.

[530] Nada obstante, segundo a autora, o Governo Federal não pode restringir o alcance da sua ação governamental em educação apenas ao ensino superior e ao ensino técnico, sobretudo porque o próprio § 1º do art. 211 da Constituição lhe confere competência redistributiva e supletiva em relação aos demais entes da federação, pelo que a União deve prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios para "garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino". PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 152.

[531] Considerando apenas o quesito complementação aos fundos (FUNDEF e FUNDEB), a partir de 2007, a União passou a verter ao financiamento federativamente compartilhado da política pública de educação quase dez vezes mais que o mesmo montante em valores nominais de 2006. PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 152.

[532] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 151-152.

Na prática, teria havido uma tendência de relativa redução proporcional do papel da União no financiamento da política pública de Educação, em razão, segundo a autora, de a União, por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e de outros mecanismos de evasão fiscal, ter se eximido parcialmente do seu financiamento. Portanto, a queda relativa da participação da União está relacionada aos efeitos da DRU, que incidia também sobre o orçamento educacional e lhe retirava um percentual igual a 20% de seus recursos vinculados, fazendo com que sua aplicação mínima efetiva fosse menor do que a determinada constitucionalmente. Nada obstante, tanto foi benéfica a vinda da Emenda n. 53/2006, que, além do cumprimento do percentual mínimo de 18% do art. 212 nos anos de 2007 e 2008, chamam a atenção os registros do TCU sobre os consistentes incrementos da complementação da União ao recém-criado Fundeb.[533]

Nesse particular, a promulgação das ECs n. 53/2006 e n. 59/2009 foi impelida pela necessidade de corrigir e passar a evitar as erráticas idas e vindas da União no cumprimento da EC n. 14/1996.

No caso de Minas Gerais, os percentuais de gasto admitidos como válidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) revelam relativa estabilização dos seus patamares históricos de gasto no setor. Na série de 2003 a 2008, a média de gasto com MDE, independentemente de referir-se ao Fundef ou ao Fundeb, foi de 28,79% da receita de impostos e de transferências constitucionais a que o Estado faz jus, na forma do art. 212 da Constituição.[534]

Uma dupla perspectiva marca a rota dos Municípios ao longo dos anos do período posterior a 1988. Com o advento da Constituição de 1988, tanto lhes foram repassadas maiores e mais sofisticadas responsabilidades, como também fora orquestrado um arcabouço que lhes

---

[533] De acordo com os analistas do IPEA que fizeram um balanço dos 20 anos de Constituição para a educação pública brasileira, o marco da EC n. 53/2006, com a consequente criação do FUNDEB (substitutiva do FUNDEF), reclama uma "forte recomposição" do gasto educacional federal. A criação do FUNDEB em 2007 representou, assim como ocorreu com o FUNDEF, uma minirreforma tributária em cada estado, que gerou impasses e forçou negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. A renegociação federativa havida com a EC n. 53/2006 tentou reconduzir a União ao seu inafastável papel de instância redistributiva e supletiva da política pública de educação, muito embora os municípios e os estados. sigam questionando a insuficiência e a velocidade desse movimento. PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 160.

[534] Ainda que o percentual mínimo de 25% em face das receitas de impostos e transferências constitucionais obrigatórias permaneça sendo cumprido, não tem havido significativo incremento material no financiamento das ações públicas de manutenção e desenvolvimento do ensino no Estado de Minas Gerais. PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 160.

deveria conferir receitas mais portentosas. Nada obstante a União tenha, durante as décadas de 1990 e 2000, envidado esforços no sentido de promover uma reconcentração tributária, os Municípios foram inseridos numa sistemática constitucional de repartição de competências materiais (deveres de ação governamental) e financeiras (poderes de arrecadação e deveres de gasto).[535]

Os dados das séries históricas de execução orçamentária dos Municípios indicam haver, no cumprimento do art. 212 da Constituição e do art. 60 do ADCT, uma tendência ainda mais acentuada que a estadual à estabilização do financiamento. Os Municípios ganharam com a descentralização fomentada pela lógica dos fundos da área educacional (Fundef, Fundeb e outros) não apenas mais receitas, mas, sobretudo, maiores responsabilidades administrativas e financeiras. A distribuição de competências levada a efeito pela Constituição da República de 1988 atribuiu aos Municípios a responsabilidade maior pelo ensino fundamental, ao que se soma o regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área da Educação, bem como o Fundef, que fez com que as receitas disponíveis aos Municípios fossem ampliadas consideravelmente. Sob espectro distinto, ainda que não tenha havido diminuição dos gastos, reduziram-se as participações dos Estados e da União no financiamento da Educação.[536]

A diminuição dos gastos dos Estados decorre, em consequência, do regime de colaboração e das mudanças na estrutura de financiamento da Educação. Ao vincular 60% das receitas para o ensino fundamental público, o Fundef promoveu o aumento das matrículas nas redes municipais nesse nível de ensino e, consequentemente, a transferência de parcela das receitas de Estados para Municípios. O Estado de Minas Gerais e os Municípios observados cumprem — com esporádicas e circunstanciais exceções — o patamar mínimo do art. 212 da Constituição de 1988, oscilando suas médias de gasto um pouco acima desse referencial normativo.[537]

Diferentemente do arranjo estável de financiamento da política pública de Educação, a área da Saúde, nas palavras de ÉLIDA GRAZIANE PINTO**,** ainda sofre com os percalços da falta de uma estrutura normativa consistente, conforme já se pontuou.[538]

---

[535] Ibidem, p. 170.

[536] Ibidem, p. 171.

[537] PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 174.

[538] Ibidem, p. 175.

Segundo a autora, a EC n. 29/2000 demandaria, a bem da verdade, uma reforma constitucional que atingisse os seus próprios fundamentos em vista a "renegociar" federativamente os seus custos financeiros e desafios materiais. O déficit normativo vivenciado pelo setor, durante o período de 2005 a 2012 (sobretudo ante o § 4º do art. 77 do ADCT), demanda uma intervenção mais profunda. A Saúde vivenciou verdadeira guerra fiscal de despesa, dotada de sofisticados mecanismos de evasão fiscal e burlas interpretativas, sendo certo que a sobrecarga desse impasse federativo recaiu sobre os Municípios, que passaram, depois do advento da Constituição de 1988, à linha de frente da ação governamental, porquanto é sobre eles que tem recaído o excesso de demandas judiciais dirigidas ao incremento material do SUS, sem que tal acréscimo de atribuições executivas tenha se feito acompanhar do correlato respaldo financeiro.[539]

A série de execuções orçamentárias do Estado de Minas Gerais de 2003 a 2008 descortina controvérsias interpretativas sobre quais ações governamentais haveriam de ser contabilizadas, ou não, como ASPS. A depender do critério material utilizado, o Estado estaria a aplicar, em média, apenas a metade do patamar mínimo constitucional estabelecido pelo art. 77 do ADCT.[540]

Os gastos do Estado de Minas Gerais em ASPS aparentavam, durante o período observado de 2003 a 2008, estar dentro do limite definido pelo art. 77 do ADCT, mas parecem indicar um cumprimento rigorosamente próximo ao piso em todos os anos da série pesquisada. Embora os dados declarados pelo Estado tenham sido acatados pelos conselheiros do TCE-MG, foram suscitadas robustas divergências dentro da Corte acerca do que poderia ter sido contabilizado ou não como gasto mínimo em ASPS. Nada obstante, as análises empreendidas pela Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do TCE-MG denotam uma rota já historicamente consolidada de aplicação inferior ao mínimo constitucional nas ASPS, sempre se valendo, nas palavras da autora, "do mesmo subterfúgio de inserir despesas estranhas à sistemática universal e gratuita do SUS". É fato constatado pela aludida comissão que o

[539] Ibidem, p. 175-176.

[540] Ibidem, p. 178.

Estado de Minas Gerais, no período de 2003 a 2008, teria cumprido praticamente apenas a metade da vinculação do gasto a que se referia o art. 77 do ADCT.[541]

Analisando sob espectro distinto a questão da ausência de comprovação de eficiência das vinculações, é preciso que se tenha em mente que, ainda que estejamos diante de verbas constitucionalmente vinculadas, burlar o atrelamento não é tarefa que demande raciocínios elaborados.

Tomemos como exemplo, as ocasiões nas quais a União, com lastro em sua competência tributária residual (art. 154, I, da CRFB/1988),[542] cria uma contribuição social, estabelecendo que os recursos dela oriundos serão, *v.g.*, vertidos para a Saúde. Tal instituição, ao contrário do que se crê, não necessariamente implica significativo aumento da destinação de recursos para tal área, mormente porque os recursos até então destinados à Saúde não eram, em grande parte, vinculados. Ora, tomando-se por base esta quase imperceptível filigrana, nada impediria, conforme alerta JOSÉ MAURÍCIO CONTI, que, desta feita existindo recursos exclusivos para a área da Saúde, os que eram anteriormente vocacionados à alocação deixem de sê-lo, voltando-se, pois, ao custeio de despesas relacionadas a outras áreas, remanescendo financiada a Saúde, por seu turno – e a partir da criação da novel contribuição –, pelos recursos provindos da arrecadação da indigitada contribuição.[543]

Dessarte, muito embora a novel vinculação possa ser concebida como um importante instrumento em prol da satisfação deste direito fundamental, a verdade é que, em caráter efetivo, a criação de um tributo cuja arrecadação esteja atrelada ao custeio da Saúde não representa acréscimo de arrecadação ao setor.

---

[541] No entanto, por serem ausentes as sanções objetivas pelo descumprimento da EC n. 29/2000, é que o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais permitiu-se o direito de permanecer aplicando seus patamares de gasto, como historicamente tem feito, ainda que em divergência com a interpretação do seu respectivo Tribunal de Contas. Esse quadro de controvérsia interpretativa, a bem da verdade, não se trata de conduta desviante isolada do Governo Estadual mineiro, sendo, pois, uma conduta relativamente comum entre os Estados-membros. De acordo com estudo do Ministério da Saúde, dos 27 Estados (incluído o Distrito Federal) que alegaram haver cumprido integralmente o teor do então vigente art. 77 do ADCT, apenas quatorze efetivamente passaram pelo crivo da avaliação do Departamento de Economia da Saúde e Desenvolvimento do Ministério. Tal análise foi empreendida no corpo da Nota Técnica SIOPS/DESD/SE/MS206 n. 19, de 06 de abril de 2010, do Ministério da Saúde, e avaliou os balanços gerais dos estados brasileiros, referentes ao exercício de 2008, quanto ao cumprimento da EC n. 29/2000 e da Resolução n. CNS 322/2003. PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional cit., p. 221-225.

[542] A criação de contribuições sociais cujas bases de cálculos não estejam arroladas no art. 195 da Constituição não necessariamente encontra guarida na competência residual, haja vista o específico e peculiar caso envolvendo a criação da CPMF, cuja instituição se dera com lastro em competência ordinária provisória, radicada esta no ADCT.

[543] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 179.

Em conclusão, não podemos deixar de frisar que a desmesurada excepcionalização a que sofrera o princípio da não vinculação dá azo a um anacronismo digno de nota, posto que, ao tempo em que deturpa-lhe o sentido, acirrando a rigidez orçamentária, engendra a criação de um mecanismo contemporizador dessa rigidez, de cujo mote extrai-se o aumento da margem de liberdade do Executivo na alocação dos recursos orçamentários à custa do amesquinhamento da densidade normativa das leis orçamentárias.

4 O MECANISMO DE DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS COMO RESPOSTA AO EXCESSO DE VINCULAÇÕES

4.1 Apanhado histórico do mecanismo de desvinculação

Como visto, o Brasil tem tradição no uso de vinculações orçamentárias.

O aumento do grau de vinculação de receitas no período pós-promulgação da Constituição de 1988 constituía severo entrave à orquestração de um processo bem-sucedido em direção à estabilização, mormente porque, diante do já elevadíssimo nível de rigidez orçamentária, o ajuste fiscal não poderia se materializar por via outra que não a da elevação de receitas, elevação esta que, por conta das vinculações, culminava no aumento de gastos que se queria impedir. Sob esse prisma, as vinculações passaram a constituir considerável obstáculo à geração dos superávits primários, tão essenciais à estabilização econômica. Nesse ponto é que passou-se a recorrer, como solução institucional ao imbróglio, aos mecanismos de desvinculação de receitas, que, por seu turno, franqueariam alguma flexibilidade alocativa ao Governo Federal.

JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA vai direto ao ponto, ao afirmar que

> [...] O período foi marcado pelo crescimento de receitas de contribuições sociais, tanto por criação de novas contribuições, como pela elevação de alíquotas das já existentes, provocando aumento do grau de vinculação. A vinculação de receitas passou a ser instrumento de convencimento político para a obtenção de novas receitas, bem como, paradoxalmente, de redução da rigidez orçamentária.[544]

O constituinte derivado procurou envidar esforços em vista a contemporizar a excessiva rigidez orçamentária, pelo que concebeu um instrumento destinado a promover a desvinculação, atualmente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), que nada mais é do que um fundo integrado por 30% de tudo o quanto a União vier a arrecadar a título de taxas, contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico, nos moldes tais como preconiza o art. 76 do ADCT.

A principal fonte de origem dos recursos federais da Desvinculação de Receitas da União (DRU), de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), deita bases nas contribuições sociais e nas contribuições de intervenção no domínio econômico,

[544] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 164.

tributos que correspondem a cerca de 90% do montante desvinculado. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) nada mais é do que um mecanismo que permite que parte das receitas de taxas, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico não seja obrigatoriamente destinada a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas tornou-se necessária ao enfrentamento do problema do elevado grau de afetação de receitas no âmbito do Orçamento Geral da União (OGU), porquanto tais vinculações implicam rigidez na alocação de recursos públicos, apontada esta como um sério problema de gestão governamental, a prejudicar tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.[545]

Em termos gerais, a DRU garante uma maior flexibilidade orçamentária, já que à Administração Pública federal, no decorrer do exercício financeiro, defere-se o poder de alocar recursos em vista a executar projetos prioritários do Governo Federal, bem como em ordem a amortizar a dívida pública federal.

O mecanismo de desvinculação exsurgia, nessa ordem de ideias, para possibilitar que as contribuições fossem desatreladas do Orçamento da Seguridade e, ato contínuo, vertidas para as despesas do Orçamento Fiscal, mormente para saldar os juros da dívida pública.

RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO apontam que, muito embora iniciativas como a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios (DREM) tenham sido concebidas de sorte a amainar o engessamento orçamentário, a temática ganhou vulto recentemente no Brasil a partir de uma declaração do então Ministro da Economia, o economista PAULO GUEDES, dando conta de que o Governo Federal estaria inclinado a extinguir a totalidade das vinculações orçamentárias, devolvendo, com isso, o protagonismo orçamentário à classe política.[546] De feito, a mensagem presidencial de que se fez acompanhar o PLOA de 2019 evidenciou a relevância da discussão, ao externar que o desequilíbrio estrutural do déficit fiscal residiria na rigidez orçamentária oriunda do excesso de vinculações, o que seria suficiente a motivar reformas estruturais no orçamento.[547]

---

[545] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: https://www.mpog.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

[546] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 3.

[547] Ibidem, p. 3.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO, ao lançar luzes nas facetas da vinculação, observa que, muito embora a vinculação em demasia garanta que a alocação de recursos não se submeta ao total alvedrio do gestor público – que poderia malversá-la ao sabor dos seus interesses em detrimento dos interesses de setores da coletividade –, o seu lado negativo aponta justamente para o engessamento orçamentário, fato que, a depender do grau, pode conduzir a nação a uma hecatombe em sua administração financeira.[548]

FERNANDO SERTÃ MERESSI destaca que a elevada rigidez do orçamento do Governo Federal, decorrente das despesas obrigatórias e de vinculações de receitas, restringe a margem de manobra da Administração Pública na alocação de recursos. Além disso, os orçamentos, por sucessivos anos, agasalham outras despesas igualmente relevantes para a população, as quais, mesmo não ostentando a qualidade de obrigatórias, conferem certo caráter inercial à peça orçamentária.[549]

Tanto é assim, que a realidade brasileira denota que, ao vincular a quase totalidade do orçamento federal, o administrador público se vê sem margem de manobra, o que pode ser imensamente prejudicial a outros setores que, de igual forma, necessitam de investimentos, mas não o recebem ante a triste realidade de não existirem recursos desvinculados suficientes.[550]

Ante o calamitoso cenário ora evidenciado, sob o mote de que se estaria a resolver a complicada problemática do engessamento orçamentário, achou-se por bem amainar o excesso de vinculações mediante a desvinculação de receitas, mantendo-se intactas, no entanto, as vinculações operadas pelo constituinte derivado.

JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO bem observa que, defronte a exacerbada rijeza orçamentária, achou-se por bem excepcionar a exceção por meio da DRU.[551]

Num encadeamento lógico, o mecanismo de desvinculação busca orquestrar uma solução para o problema do engessamento orçamentário, a um só tempo encetando uma maior discricionariedade alocativa e possibilitando a manutenção de um nível adequado de investimentos para enfrentar as questões imanentes ao financiamento de programas ligados à materialização de políticas públicas.

---

548 CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 262.

549 MERESSI, Fernando Sertã. Avaliação orçamentária: contribuições para uma estratégia de melhoria na alocação de recursos públicos. *In:* GIMENE, Márcio (Org.). *Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal*. Brasília: Assecor, 2020. p. 261.

550 CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 262-263.

551 FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro* cit., p. 84.

O combate à rigidez orçamentária adveio, pois, pelo enfrentamento das consequências dela oriundas, e não pelo combate à causa do problema. Considerado o contexto, seria irresponsável não tomarmos em conta ter sido envidada solução por demais simplista para contemporizar problema assaz complexo.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO comunga do mesmo entendimento, ao encarar o mecanismo de desvinculação como uma mitigação das vinculações já existentes, porquanto o instrumento desvincula aquelas receitas que já estavam afetadas pelo Texto Constitucional, de sorte que, pondera o autor, "o mais correto seria a abolição dos preceitos constitucionais que instituíram as referidas vinculações, porém, é provável que o quórum legislativo necessário para tanto dificultasse as revogações – supressão esta que é, naturalmente, impopular".[552]

Em complementação ao ponto de vista supraexplicitado, impenderia considerar que a extinção de uma vinculação é ato dotado de forte peso político, que se transformaria num fardo a ser suportado pelo governo da época, de cujas ações extrair-se-ia a ostensiva intenção de imprimir celeridade à implementação das reformas reputadas necessárias, não sem buscar certo consenso entre os parlamentares.[553]

Linhas atrás, já expusemos que o exacerbado engessamento orçamentário – ainda que tentadoras e populares as pretensões vinculativas – em nada contribui para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. As vinculações, por si sós, são tomadas pelo imaginário popular como soluções ideais em ordem a combater a deficiência emprestada à implementação das políticas públicas relacionadas aos direitos fundamentais, como se a tão só vinculação já tivesse o condão de efetivamente solucionar as mazelas que frustram a satisfação desses direitos.

Acresça-se a isso que a manutenção daquela já excessiva carga de vinculação igualmente prejudicaria a realização de reformas pontuais, atrasando o ajuste fiscal almejado, sobretudo diante da necessidade de se cumprir uma robusta meta de superávit primário.[554]

O excessivo grau de vinculação de receitas somado aos gastos obrigatórios não passíveis de compressão – tais como as despesas com pessoal, os benefícios previdenciários e os juros da dívida etc. – constituem o principal entrave a solapar a margem de manobra do Poder Executivo no que tange à alocação dos recursos originalmente submetidos seu alvedrio,

---

[552] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 271-272.

[553] Ibidem, cit., p. 269.

[554] Ibidem, p. 269.

impondo-se-lhe, ainda, a necessidade de contratar operações de crédito, fator primordial ao incremento do endividamento da União.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO, inclusive, observa que, em vez de promover a extinção de algumas vinculações como forma de se imprimir maior flexibilidade ao Direito Orçamentário, a dificuldade política em suprimir tais amarras fez erigir uma modalidade peculiar e, até então, não verificada noutros ordenamentos: a Desvinculação de Receitas da União, infelizmente enxergada por alguns como um início de solução para a problemática da rigidez do Sistema Orçamentário brasileiro – porquanto abarcaria parcela das vinculações federais a ser destinada ao incremento do superávit primário –, ao passo que, por outros, é identificada como uma ferramenta inconstitucional, se tomarmos em conta que se presta a desvincular verbas que se destinariam ao atendimento dos direitos prestacionais.[555]

Segue o autor alertando-nos – em alusão ao arcabouço circunstancial no seio do qual surgiu a ideia de se criar um mecanismo de desvinculação – ao fato de que, defronte a um contexto de ausência de margem de manobra quanto à alocação das receitas orçamentárias carimbadas com a vinculação, as cada vez mais frequentes vinculações constitucionais visavam à reforma político-fiscal que o Brasil precisava após longevo período de inflação galopante e, em suas próprias palavras, "quase falência fiscal", motivo por que o governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, perseguindo uma política de ajuste fiscal, necessitava de maior elasticidade na condução das finanças da União.[556]

O economista FERNANDO ÁLVARES CORREIA DIAS, asseverando que a DRU foi adotada por ocasião da implementação do Plano Real, aponta que os principais objetivos almejados com a sua implementação eram: (i) o aumento da flexibilidade do Governo Federal de modo a que pudesse utilizar os recursos do orçamento nas despesas que julgasse de maior prioridade e (ii) a possibilitação da geração de superávit nas contas do governo, à época julgado elemento fundamental do controle inflacionário.[557]

Nas palavras do economista:

> A necessidade de criação da DRU decorre de algumas regras estipuladas pela Constituição.

---

[555] *Ibidem*, p. 19.

[556] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 268-269.

[557] CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? – dez-2011. Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru. Acesso em: nov. 2020.

> A primeira delas é a divisão do orçamento do Governo Federal em duas partes: o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social. A Seguridade Social compreende as atividades do governo nas áreas de saúde, Assistência Social e Previdência Social. As demais áreas têm seus gastos programados no Orçamento Fiscal.
> Além de segmentar o orçamento em duas partes, a Constituição também segmentou as receitas que deveriam financiar cada um dos orçamentos. Para o orçamento da seguridade foram reservadas as chamadas "contribuições sociais", que são tributos que incidem, principalmente, sobre a folha de pagamento das empresas, o lucro, o faturamento ou a receita.
> [...]
> Para o Orçamento Fiscal ficaram os impostos tradicionais, como os impostos sobre renda, sobre produtos industrializados, sobre exportação e importação, as taxas e as contribuições econômicas como a CIDE-combustíveis.
> Ocorre que a Constituição também determinou que a maioria dos *impostos* deve ter sua receita repartida com os estados e municípios, enquanto as *contribuições* não estão sujeitas a tal partilha.
> Quando o Governo Federal se viu na necessidade de elevar a arrecadação para promover uma redução do déficit público e poder pagar a elevada dívida pública, ele percebeu que estava em um beco sem saída.
> Se elevasse os impostos, parte da receita arrecadada teria que ser dividida com estados e municípios, de modo que restaria apenas em torno de 50% da receita adicional nos cofres da União. Se elevasse as contribuições sociais, estas teriam que ser direcionadas para os gastos com saúde, assistência social e previdência, não havendo a possibilidade de se carrear a nova receita para o pagamento da dívida pública (grifos originais).[558]

RICARDO LOBO TORRES, com a argúcia que lhe era peculiar, pondera que, depois de tanto vincular a receita a órgãos, fundos e despesas, resolveu o constituinte derivado desvincular parcela da receita da União, o que, em suas palavras, "constitui vinculação às avessas".

A DRU, então, surgiu tecnicamente com a inversão dos sinais das anteriores emendas vinculantes,[559] no que o autor está coberto de razão, uma vez que o mecanismo de desvinculação permite que o Poder Executivo confira outra destinação às verbas desvinculadas, sem que tal execução passe pelo crivo do Poder Legislativo, fato a representar, de igual forma, crasso avilte à separação de poderes, porquanto estar-se-ia diante da materialização de despesas de cuja destinação não se extrai a necessária chancela do Poder Legislativo.

Afora os apontamentos até o momento trazidos à baila, questão outra a merecer atenção concerne ao fato de que o indigitado instrumento de desvinculação se faz acompanhar de indubitável insegurança jurídica, uma vez que a impostergável necessidade de sua prorrogação de quatro em quatro anos incute dúvidas quanto à situação das contas fiscais no médio prazo.[560]

---

[558] CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? cit.

[559] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 355.

[560] PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil cit., p. 164.

Vejamos.

A DRU, não sem promover a revisão do conceito de afetação, adveio sob o codinome de Fundo Social de Emergência (FSE), por intermédio da Emenda Constitucional de Revisão n. 1/1994, que, a bem da verdade, enfraqueceu o princípio da não vinculação, ao criar, nos exercícios de 1994 e 1995, o referido fundo, contando com os recursos oriundos da arrecadação do IOF, do IR, da CSLL, bem como de 20% da arrecadação de todos os tributos da União, ocasião em que restaram vinculados aos gastos com Saúde e Educação, bem como a "outros programas de relevante interesse econômico e social", entre os quais se incluía o pagamento do serviço da dívida, nos termos do art. 71 do ADCT.[561]

Tal fundo fora prorrogado pela EC n. 10/1996 e pela EC n. 17/1997, passando a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), o qual, da mesma forma, vinculava recursos à Saúde e à Educação, com vistas a possibilitar, a um só tempo, o saneamento das contas públicas e a estabilização da política econômica.[562]

Noutra oportunidade, desta feita por obra da EC n. 27/2000, o nome do mecanismo fora alterado para Desvinculação da Receita da União (DRU), instrumento que promoveu, no período de 2000 a 2003, a desvinculação de órgão, fundo ou despesa do equivalente a 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que viessem a ser criados naquele período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, sem redução da base de cálculo das transferências a Estados e Municípios. Dessarte, as transferências constitucionais afetas ao federalismo participativo (arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, todos da CRFB/1988), as transferências para o setor produtivo (art. 159, I, "c", da CRFB/1988), bem como as verbas referentes à contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º, da CRFB/1988) foram preservadas, tal como aponta FERNANDO FACURY SCAFF.[563]

De se averbar, ao ensejo, a existência de muito mais semelhanças entre o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) do que entre estes dois e a Desvinculação da Receita da União (DRU). Ao menos em tese, o FSE e o FEF conservavam o desiderato de sanear financeiramente a Fazenda Pública federal, restando atrelados a despesas

---

561 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 355.

562 Ibidem, p. 355.

563 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da união – DRU. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar/Fundação Getulio Vargas, n. 236, p. 33-50, abr./jun. 2004.

associadas a programas de relevante interesse econômico e social. Contudo, cabe consignar, apenas de sorte a se delimitar as diferenças, que ao menos uma finalidade foi estabelecida nas normas constitucionais criadoras destes fundos, a permitir deitarmo-nos sobre eventual análise acerca de sua aplicabilidade. No caso da DRU, conforme alerta-nos FERNANDO FACURY SCAFF, "sequer uma finalidade foi mencionada referente a esta massa de recursos despregada de qualquer vinculação a órgão, fundo ou despesa", de modo que a finalidade da desvinculação enverga apenas um sentido técnico, não identificando-se qualquer obrigação de sua utilização nas finalidades sociais retoricamente mencionadas nas versões do Fundo Social de Emergência (FSE) e do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).[564]

Outro ponto de discrepância situa-se nos diferentes âmbitos de abrangência estabelecidos pelas emendas constitucionais instituidoras de tais fundos. Enquanto no FSE e no FEF foram incluídas normas referentes à majoração de tributos, além do corte de 20% na arrecadação federal, na DRU procedeu-se tão somente à desvinculação de determinada porcentagem sobre a arrecadação de alguns tributos federais.[565]

Já a semelhança, concerne ao afastamento das normas constitucionais afetas à gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como das normas referentes às condições para a instituição e funcionamento de fundos (art. 165, § 9º, II, da CRFB/1988), de forma que todos os preceitos recém-estabelecidos remanesceram afastados da incidência de normas como aquelas estabelecidas pela Lei n. 4.320/1964 e pela LC n. 101/2000.

Observa-se, porém, uma semelhança principal nas emendas constitucionais deflagradoras das desvinculações: a redução do volume de recursos disponíveis para utilização obrigatória nas finalidades constitucionalmente estabelecidas. Eis o ponto principal, no sentir de FERNANDO FACURY SCAFF, a denotar crassa afronta à Constituição, mormente porque os valores que a Constituição determina sejam obrigatoriamente vertidos para determinada

---

564 Ibidem, p. 33-50.

565 No Fundo Social de Emergência (FSE) e no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) foram excluídas do corte de 20% da arrecadação tributária federal as receitas decorrentes do federalismo participativo, as referentes à contribuição social do salário-educação e as do PIS-PASEP. Na Desvinculação da Receita da União (DRU), as exclusões foram diferentes: num primeiro momento (EC n. 27/2000), o afastamento se dera no âmbito das receitas decorrentes do federalismo participativo, das transferências para o setor produtivo, bem como das verbas referentes à contribuição do salário-educação (art. 212, § 5º, da CRFB/1988), tendo sido desvinculadas todas as demais verbas; num segundo momento (EC n. 42/2003), a contribuição social do salário-educação não foi poupada, tendo sido mantidas as demais exceções anteriores (Ibidem, p. 33-50).

finalidade não poderiam ter sido reduzidos ao bel prazer do legislador de plantão, ainda que investido este do Poder Reformador.[566]

No tange especificamente à DRU, registre-se que, com a promulgação da EC n. 42/2003 – responsável pela penúltima Reforma Tributária –, houvera nova prorrogação, nos termos do art. 76 do ADCT, de cujo mote, conforme já havia ocorrido com o Fundo de Estabilização Monetária, pode se extrair o contingenciamento de dotações orçamentárias, a par da geração de superávit primário com vistas ao pagamento da dívida pública, objetivo atingido com êxito nos anos seguintes, consoante observa RICARDO LOBO TORRES.[567]

Ato contínuo, a EC n. 56/2007 levou a efeito, nos mesmos moldes da EC n. 42/2003, outra prorrogação. Logo após, a EC n. 68/2011 deu novo fôlego à desvinculação, prorrogando o aludido mecanismo até o dia 31 de dezembro do ano de 2015.

Comparando-se o texto da Desvinculação de Receitas da União (DRU) talhado pela EC n. 68/2011 com aquele vigente ao tempo de sua inauguração, em 1994, sob o codinome de Fundo Social de Emergência (FSE), constata-se terem sido excluídos de seu alcance as transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do antigo § 1º do art. 76 do ADCT, não sofrendo os entes subnacionais perdas com a DRU, tal como sofriam ao tempo do FSE. De outra parte, foram incluídas as Cides entre as receitas afetadas pela desvinculação, culminando em perdas para os Estados e Municípios, perda esta contornada com o aumento da participação dos governos subnacionais de 25% para 29% da receita da Cide, por força da EC n. 44/2004.

Alia-se a isso que esta versão da DRU igualmente retira do escopo da desvinculação, como visto, a contribuição social do salário-educação.

Em relação à desvinculação de recursos para a MDE, a EC n. 59/2009 – oriunda da Proposta do Senado Federal de Emenda à Constituição n. 96/2003 e n. 96-A/2003 – determinou a redução progressiva do percentual da DRU incidente sobre tais recursos, de modo que, para efeito do cômputo dos recursos destinados à MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, tendo sido nulo no exercício de 2011, ano no qual a DRU deixaria de afetar as vinculações inerentes à MDE, a não mais implicar aumento dos recursos de livre alocação proveniente da desvinculação de impostos.

---

[566] SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da união – DRU cit., p. 33-50.

[567] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 355.

No dizer de ANDRÉ CASTRO CARVALHO, tratou-se de verdadeira mitigação da aplicação da desvinculação das receitas para os recursos destinados à Educação, reduzindo o seu percentual de incidência, pelo que passou-se a assegurar quantia maior de recursos para este setor, com lastro no argumento apresentado pela Senadora Ideli Salvatti (PT), no sentido de que mais de 3 bilhões de reais de verbas anuais não são aplicadas nas ações inerentes à MDE, mesmo porque a DRU se anteporia como um redutor da base de cálculo dos recursos atrelados à área.[568]

Nada obstante, a redação dos dispositivos padece de falta de clareza, mesmo porque remete ao cálculo dos mínimos obrigatórios vinculados à Educação, descurando de mencionar que a aplicação da DRU já está mitigada no caso da Educação, com percentuais diferenciados de incidência na base de cálculo, o que afigurar-se-ia mais acertado em razão de se tratar de uma exceção à regra geral. Nessa linha de pensamento, mais correto seria que os 20% referentes à DRU fossem descontados no cômputo do montante a ser vinculado no que concerne à Educação .[569]

Finalmente, no mês de julho de 2015, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional mais uma PEC, a de n. 87/2015, objetivando estender o mecanismo até o ano de 2023.

A PEC em questão propunha o aumento de 20% para 30% da alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, retirando do espectro da desvinculação, de outra parte, os impostos federais.

No lastro do esposado, o Congresso Nacional, no mês de setembro do ano de 2016, promulgou a EC n. 93/2016, não apenas prorrogando até 2023 a Desvinculação de Receitas da União (DRU), mas também instituindo a Desvinculação de Receitas dos Estados e do Distrito Federal (DRE) e a Desvinculação de Receitas dos Municípios (DRM).

A indigitada emenda prorrogou até 2023 a permissão para que a União livremente utilizasse parte de sua arrecadação, ampliando a extensão do mecanismo de desvinculação de 20% para 30% dos recursos oriundos do produto arrecadado a título de contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas.

Releva frisar, em adendo, que a emenda produziu efeitos retroativamente a 1º de janeiro do ano de 2016, conferindo ao Governo Federal a chancela relativa à livre realocação de 30%

---

[568] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 272.

[569] Ibidem, p. 273-274.

das receitas obtidas com a arrecadação de taxas, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

É curioso que o papel aceite tudo. Ora, tendo a vigência da DRU anterior findado no dia 31 de dezembro de 2015, como poderia uma emenda sobrevinda em setembro do ano seguinte, valendo-se de retroação que não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, prorrogar instrumento cuja eficácia, por perda de vigência, havia se exaurido 9 (nove) meses antes?

Como se não bastasse, em seguida, a denominada PEC da Transição, que culminou na promulgação da EC n. 126/2022, logrou prorrogar a DRU até 31 de dezembro de 2024, modificando, uma vez mais, o artigo 76 do ADCT, ao que completaremos 30 anos de desvinculação: uma anomalia que não encontra paralelo em país algum do mundo desenvolvido.

A própria utilização sucessiva de normas constitucionais transitórias para tal finalidade, por si só, já reclamaria uma análise do ponto de vista de sua legitimidade constitucional, a traduzir-se em mais um desafio a ser enfrentado.[570]

A EC n. 93/2016, repise-se, inaugura a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), nos termos da qual é estipulada a livre utilização de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, tirante as receitas destinadas à Saúde e à Educação.[571]

Perceptível, de outra banda, que a sanha desvinculatória não tem a ver com um partido especificamente, haja vista ter sido a DRU criada num Governo do PMDB, tendo perdurado por dois Governos do PSDB, sendo certo, ademais, ter sido prorrogada em quatro ocasiões na constância do Governo do PT[572] e, em uma ocasião, no curso do Governo Bolsonaro, do PL.

Trata-se de uma gambiarra apartidária, a envolver tanto o Poder Executivo como o Legislativo, uma vez que a prorrogação do mecanismo se dá por intermédio de emendas constitucionais de cujo propósito extrai-se a urgente necessidade de desatrelar recursos públicos de sua finalidade constitucional.

Contudo, não se perca de vista, repise-se, que o instrumento de desvinculação se faz acompanhar de indubitável insegurança jurídica, porquanto a impostergável necessidade de sua

---

[570] PINTO, Élida Graziane; SARLET, Ingo. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto. Acesso em: nov. 2020.

[571] A DREM, inaugurada pela EC n. 93/2016, restou prorrogada até 31 de dezembro de 2032 pela EC n. 132/2023.

[572] SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios cit.

prorrogação de quatro em quatro anos incute dúvidas quanto à situação das contas fiscais no médio prazo.[573]

De outra banda, a DRU atinge em cheio a fonte de recursos sobre os quais se abate, deixando de ser aplicada, no entanto, relativamente à receita provinda da arrecadação da contribuição social do salário-educação e à receita oriunda das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

Estreme de dúvidas, de outra parte, que as desvinculações – hospedadas nos arts. 76, 76-A e 76-B –, tais como inauguradas por obra da EC n. 93/2016 e prorrogadas pelas ECs n. 126/2022 e n. 132/2023, são normas absolutamente autoaplicáveis, pelo que não dependem de qualquer ato normativo para que produzam os efeitos concernentes aos desatrelamentos nelas estampados.

Entretanto, não se pode perder de vista que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se ater ao percentual de 30% a que fazem alusão os arts. 76, 76-A e 76-B do ADCT, revelando observar que não se encontram os legisladores federal, estaduais e municipais autorizados a ampliar o percentual respectivo ao seu alvedrio, sendo certo que qualquer alteração na amplitude da desvinculação constitucional tão somente poderia advir por intermédio do constituinte derivado, isto é, por obra de emenda à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

---

[573] PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil cit., p. 164.

Interessante incrementar a discussão trazendo à baila a decisão proferida no bojo do RE 1.244.992.[574]

Tratou-se de Representação de Inconstitucionalidade (processo n. 0000924-16.2017.8.19.0000), ajuizada no âmbito do Estado do Rio de Janeiro pelo Deputado Estadual Luiz Paulo Correa da Rocha, cujo objeto era o questionamento da constitucionalidade do Decreto n. 45.874/2016, segundo o qual "as aplicações ou repasses mínimos a serem efetuados pelo Estado à FAPERJ, ao FECAM, ao FEHIS e ao FAF, terão suas respectivas bases de cálculo reduzidas nos 30% (trinta por cento) correspondentes à DRE".

Assevere-se que, num primeiro momento, a Representação de Inconstitucionalidade logrou êxito, porquanto declarada a inconstitucionalidade do aludido decreto pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, a decisão abraçou o entendimento de que a regulamentação da EC n. 93/2016 violaria a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, pelo que, à luz do princípio da simetria, apenas uma emenda à Constituição Estadual poderia promover eventual redução dos efeitos da EC n. 93/2016. Em adendo, ressalvou-se que a "medida em questão agrediu frontalmente o princípio da separação de poderes, disposto no artigo 7º da Constituição Estadual", uma vez que "o Chefe do Poder Executivo do Estado do

[574] "AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DECRETO ESTADUAL 45.874/2016, DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE REGULAMENTA DIRETAMENTE O ART. 76-A DOS ATOS DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – ADCT DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, INCLUÍDO PELA EC 93/2016. DESVINCULAÇÃO DE VERBAS ALOCADAS A FUNDOS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA DESVINCULAÇÃO, APENAS QUANTO AO FUNDO DE AMPARO À PESQUISA – FAPERJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016, expedido pela Chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, que, com base no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT da Constituição Federal, incluído pela EC 93/2016, desvinculou recursos orçamentários de fundos previstos na Constituição Estadual. 2. São inconstitucionais, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, consequentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. 3. Em contrapartida, o art. 218, § 5º, da Constituição da República permite a destinação de receita orçamentária a entidades públicas de fomento à pesquisa científica e tecnológica. 4. Portanto, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III (limites da atuação do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.244.992, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 6-3-2020, Primeira Turma, *DJ* 2-4-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

Rio de Janeiro decidiu sozinho, sem a devida deliberação legislativa, quais seriam os fundos afetados pela desvinculação de receitas e quais seriam os valores da redução".

Com todas as vênias ao Ilustre Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, imperioso deixar claro que uma emenda à Constituição Estadual não poderia promover eventual redução dos efeitos da EC n. 93/2016,[575] tampouco os ditames da EC n. 93/2016 poderiam ser alterados por deliberação legislativa.

De feito, não se estava a tratar de o Chefe do Poder Executivo decidir sozinho as nuances da desvinculação. Fato é que a EC n. 93/2016 desvinculou 30% de tudo o quanto os Estados viessem a arrecadar a título de impostos, taxas e multas, sendo certo que todos os fundos – tirante os mencionados no inciso V do parágrafo único do art. 76-A do ADCT – que contassem com recursos oriundos da arrecadação de impostos, taxas e multas automaticamente sofreriam os reveses impostos pelo desatrelamento respectivo.

Ademais, convém frisar que o objetivo perseguido pelo legislador constituinte derivado ao proceder à desvinculação foi o de contemporizar a rigidez orçamentária, catapultada à estratosfera não apenas em função dos inúmeros gastos obrigatórios, mas sobretudo em virtude das diversas exceções ao princípio da não vinculação, as quais, na contramão da diretriz consubstanciada no artigo 167, IV, da Constituição da República, promoveram diversas vinculações orçamentárias atinentes a direitos sociais.

---

[575] De outra parte, a *contrario sensu*, entendemos que uma emenda à Constituição Estadual, não se enquadrando em quaisquer das exceções plasmadas na Constituição da República, ainda que estejamos defronte a um atrelamento concernente a gastos com MDE, não poderia alargar o mínimo constitucional. Nesse particular, tome-se o caso da Emenda à Constituição n. 93/2022, responsável por introduzir o art. 48-A no ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo comando determina a vinculação de percentual da Receita Corrente Líquida – pelo prazo de 12 anos, a contar de 2023 – ao "Programa de Apoio e Custeio à Educação Infantil nas Redes Públicas de Educação dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro". Como se sabe, o art. 212 da Constituição de 1988 estabelece que a União aplicará, anualmente, em MDE nunca menos de dezoito por cento, 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. Em que pese o fato de a porcentagem estampada no art. 212 da Constituição de 1988 corresponder ao gasto mínimo com Educação, não se deve olvidar que os entes federativos tão somente veem-se obrigados, por força do comando albergado no indigitado dispositivo, a respeitar a porcentagem mínima. Nessa esteira, o ente respectivo, na eventualidade de não verter para a MDE mais do que o mínimo exigido pelo constituinte originário, não poderia ser tomado como descumpridor do mínimo constitucional. Exatamente neste ponto é que a Emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro n. 93/2022 há de ser encarada como inauguradora de uma nova vinculação, porquanto não prevista, ao menos com esses contornos, no Texto Constitucional, sendo certo que o Estado do Rio de Janeiro, se se ativer apenas aos 25% exigidos pela Constituição da República, estará agindo em descumprimento à Constituição Estadual. De se intuir, portanto, que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao tempo em que esgarça uma exceção prevista na Lei Maior, esbofeteia o princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa. Por essa razão, o Governador do Estado do Rio de Janeiro ajuizou, no Supremo Tribunal Federal (STF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.403 contra a emenda à Constituição Estadual que determinou ao Poder Executivo fluminense o implemento do "Programa de Apoio e Custeio à Educação Infantil nas Redes Públicas Municipais". A ação, com pedido de liminar, foi distribuída ao Ministro Luiz Fux.

Em meio a esse calamitoso cenário, o instrumento de desvinculação advém como um antídoto a imprimir uma maior flexibilidade ao orçamento, abrindo espaço a que o Chefe do Poder Executivo, paulatinamente usurpado em sua discricionariedade no que tange à elaboração da peça orçamentária, a exerça em caráter mínimo, poupando de golpes mais contundentes o princípio da separação de poderes.

Pavimentado o terreno para a desvinculação, o Estado do Rio de Janeiro quedar-se-ia em condições – à custa do aumento do volume de receitas de livre aplicação – de gerir com maior liberdade o orçamento público, reduzindo, por conseguinte, o volume de "restos a pagar", no que garantiria, ainda que não de pronto, o tão almejado patamar de sustentabilidade fiscal demandado pelo então Plano de Recuperação Fiscal firmado pelo Estado.

A obrigatoriedade de cumprimento das vinculações estaduais – desveladora de uma interminável espiral de rigidez orçamental – culmina, com efeito, na liberação orçamentária desprovida do correlato respaldo financeiro, a gerar, em caráter intermitente, os famigerados "restos a pagar", uma vez que a despesa deflagrada não será objeto de pagamento dentro daquele exercício.

Diante do ora esposado e, principalmente, com fulcro no artigo 76-A do ADCT, incluído pela EC n. 93/2016, abraçamos o entendimento no sentido de que tudo o quanto for arrecadado a título de impostos, taxas ou multas – afastadas as exceções previstas no próprio dispositivo acima citado –, deverá sofrer desvinculação na ordem de 30% do montante total. Sobremais, no que tange ao questionamento acerca do instrumento jurídico adequado, em cada caso, para instituir a majoração do percentual da DRE no âmbito do ERJ, entendemos que semelhante alteração apenas poderia ser implementada por intermédio de nova emenda à Constituição da República.

Quanto à hipótese da desvinculação em 30% do valor arrecadado em decorrência do FECP – como, por exemplo, acontece no caso do FEHIS –, embora o TCE-RJ[576] encampe posicionamento diferente do nosso, vislumbramos argumentos jurídicos suficientes para

---

[576] Cumpre frisar que existe entendimento do TCE-RJ (Análise de Contas do Governo – Ano 2016 – Processo n. 101.576-6/17, fl. 448), no sentido de que os recursos que compõem o FECP não poderão ser atingidos pelo dispositivo trazido pela EC n. 93/2016, uma vez que, segundo o art. 80, § 1º, do ADCT, não se aplicam ao FECP quaisquer desvinculações. *In litteris*: "Cabe ressaltar que a Contadoria Geral do Estado em seu Relatório Gerencial (Volume 1, página 160) considera no cálculo do valor mínimo a ser aplicado no FEHIS o efeito da desvinculação das Receitas previstas na Emenda Constitucional 93/2016. No entanto, como os recursos do FEHIS se tratam na verdade de recursos originados do FECP cuja desvinculação não os alcança, *não deve*, por conseguinte, *a Emenda Constitucional 93/2016 desvincular parte das receitas do FEHIS sob pena de descumprimento do preceito constitucional previsto no § 1º do art. 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*" (destaques nossos) .

defender que a EC n. 93/2016 (art. 76-A, do ADCT) superou a impossibilidade trazida pelo artigo 80, §1º, do ADCT. Afinal, a norma veiculadora da nova desvinculação é mais recente (2016), a possibilitar a aplicação do critério cronológico para a solução dessa antinomia.

Logo, entendemos que a previsão trazida pela EC n. 93/2016 atua de forma a desvincular, em âmbito estadual, 30% de tudo o quanto vier a ser arrecadado a título de impostos, taxas e multas. Por consequência lógica, os fundos que contarem com a arrecadação dos respectivos recursos – ressalvados os listados no parágrafo único do art. 76-A do ADCT – serão linearmente reduzidos no mesmo patamar.

4.2 Análise da constitucionalidade do mecanismo de desvinculação

De fácil ilação que o exacerbado dilargamento do princípio da não afetação conduziu à sintomática desvinculação, que, por seu turno, confere ao Poder Executivo a absurda possibilidade de gastar sem que exista a correlata previsão legal e orçamentária.

Não se deve deixar escapar à percepção que o espírito do princípio da não vinculação – destinado não só a preservar a disponibilidade dos meios financeiros para programar gastos de acordo com a realidade conjuntural, mas também a garantir o sentido democrático e redistributivo da receita de impostos[577]– fora solenemente deturpado pelo Parlamento à custa da gradual inserção de exceções no Texto Constitucional, a ponto de tais situações excepcionais terem sido convoladas em regra. Diante disso, importante não perder-se de vista que a prática condizente à vinculação é figura de exceção, a qual, ante a sua exacerbação, passou a encarnar a "antítese do planejamento".

O constituinte derivado, de feito, procurou combater uma distorção alçando a respiradouro do Governo Federal um mecanismo paliativo, que, a par de violar frontal e grosseiramente o princípio da separação de poderes, amesquinha o princípio democrático, núcleos intangíveis da Constituição da República.

KIYOSHI HARADA,[578] em polido raciocínio, pontua que:

---

[577] DERZI, Misabel Abreu Machado. *In:* NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 282.

[578] HARADA, Kiyoshi. Orçamento e autonomia financeira do poder judiciário cit., p. 125.

> Apesar de haver três tipos de controle para a fiscalização da execução orçamentária: controle interno, controle externo a ser feito pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União, e o controle social ou privado, a ser realizado por cidadão, partido político, associação ou sindicato, nunca houve, na prática, qualquer tipo de controle efetivo. As próprias prestações de contas anuais do Executivo são esquecidas nos escaninhos do Congresso Nacional por décadas. Ninguém tem interesse em saber como foi executado o orçamento, o que foi cumprido e o que foi descumprido. *O próprio Congresso Nacional é partícipe permanente nos atos de desmontagem do orçamento anual, prorrogando indefinidamente a Desvinculação de Receitas da União* – DRU – atual denominação do antigo Fundo de Estabilização Fiscal que sucedeu o Fundo Social de Emergência. *A DRU equivale a retirar do orçamento anual 30% da receita proveniente de tributos federais para ser gasto segundo a discrição do governante e não segundo a Lei Orçamentária Anual* (destaques nossos).

RICARDO LOBO TORRES, de outra banda, mencionando a opinião de FERNANDO FACURY SCAFF – para quem a DRU seria inconstitucional, porquanto estaria a contingenciar recursos necessários ao financiamento dos direitos humanos –, aduz não concordar com a sua posição, exatamente porque, ao que lhe parece, "o absurdo está nas vinculações de recursos públicos, e não na desvinculação".[579]

Com as devidas vênias aos respeitáveis e festejados autores, arriscamo-nos a discordar das conclusões a que ambos chegaram, muito embora veementemente concordemos com a afirmação de RICARDO LOBO TORRES, segundo a qual o problema reside nas vinculações, o que, a despeito disso, não nos faz abraçar a ideia de que a desvinculação amoldar-se-ia à Constituição da República.

De feito, inclinamo-nos a abraçar a abalizada posição do Professor RICARDO LOBO TORRES, no sentido de que andou mal o constituinte derivado ao promover inúmeras vinculações a ponto de desnaturar a gênese do princípio da não afetação, não apenas encastelando escolhas públicas – que, por natureza, em nome do princípio democrático, haveriam de se materializar periodicamente – como também deixando o Poder Executivo desprovido de qualquer margem de manobra para exercer a sua discricionariedade, cujo exercício, despiciendo frisar, dar-se-ia ao sabor do programa de governo em relação ao qual estaria atrelado em função do sufrágio.

Nada obstante, o fato de acoimarmos de inconstitucional o esgarçamento às escâncaras dos atos que culminaram em vinculações, tal modo de proceder não nos carreia à aprovação do mecanismo de desvinculação, muito embora o enxerguemos como inarredável consequência oriunda da verve vinculante de que padeceu o constituinte derivado.

---

[579] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 355.

A circunstância de reputarmos absolutamente necessária a desvinculação de receitas não a transmuta em instrumento não atentatório à Constituição da República. Noutras palavras, o fato de a desvinculação ter sido empreendida para combater uma inconstitucionalidade não pode fazer as vezes de salvo conduto a lhe conferir a moldura de constitucionalidade, sobretudo ante o fato de estarmos diante de instrumento que corresponde a um verdadeiro "cheque em branco" do Poder Legislativo à Chefia do Executivo, sendo certo que a motivação a deflagrá-la não se lhe reveste de conformidade. Seria curioso, no mínimo, chancelarmos uma inconstitucionalidade em vista a coarctar inconstitucional afronta a princípio orçamentário que haveria de ser tomado como cláusula pétrea.

Quanto aos motivos pelos quais identificamos carga de inconstitucionalidade no mecanismo de desvinculação, discordamos do tributarista FERNANDO FACURY SCAFF, quando alça o contingenciamento dos recursos necessários ao financiamento dos direitos humanos a argumento a subsidiar a ideia de inconstitucionalidade. Isso porque, na nossa opinião, os níveis de vinculação afetos ao financiamento dos direitos sociais deveriam variar ao sabor de critérios de necessidade e economicidade.

Na linha do que consideramos acertado, irretocável é a posição encampada por EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, segundo o qual a atual equivocada compreensão do orçamento – tomado como mero limitador de gastos – atinge o seu ponto máximo com a DRU, tachada pelo autor de "não-orçamento" e, por esta razão, inconstitucional.[580]

De molde a preservar a acuidade do seu posicionamento, convém trazer à colação esclarecedor trecho de sua obra, cuja leitura permite-nos constatar os motivos pelos quais teria o autor abraçado semelhante conclusão:[581]

> [...] A conversão desse mecanismo em desvinculação genérica de receitas orçamentárias é que parece impossível de conciliar com o sistema constitucional e com a própria lógica essencial do orçamento público. Como visto, a lei orçamentária anual é responsável pela repartição de todas as receitas disponíveis entre as incontáveis opções de gasto. Sem desqualificar nenhuma dessas opções *a priori*, cabe ao orçamento alocar verbas limitadas e sempre insuficientes em face das necessidades sociais. A lógica evidente do sistema é a inclusão de todos os recursos disponíveis no processo distributivo, sem que qualquer parcela fique de fora por descuido e menos ainda por decisão deliberada de qualquer dos Poderes. Excluir recursos escassos do processo distributivo – para além de qualquer outra consideração – parece mesmo incompatível com uma noção elementar de moralidade pública.
> [...]

---

[580] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 115-116.

[581] Ibidem, p. 116-117.

> Como se percebe, o orçamento é o próprio momento de distribuição, informado pela exigência de que se desenvolva um processo deliberativo em que a palavra final é atribuída ao legislador.
> [...]
> A DRU – como a própria denominação indica – é mais do que uma dotação orçamentária extremamente genérica. A DRU é o *não-orçamento*, e isso em relação a um montante extremamente expressivo de recursos, incluindo alguns de aplicação vinculada pelo próprio constituinte originário.

A acepção da DRU como um "não-orçamento" conduz o autor a conceber o mecanismo como genuína antítese da legalidade orçamentária, parte essencial da competência privativa do legislador – conclusão à qual aderimos quando enxergamos na DRU um "cheque em branco" conferido pelo Parlamento à Chefia do Executivo.

Ao fim, conclui o autor no sentido de que a DRU é manifestamente inconstitucional por violação ao núcleo essencial da separação dos poderes, da legalidade orçamentária, do princípio democrático e do princípio republicano, cuja acepção não pode prescindir do ideal de transparência e racionalidade na gestão dos recursos públicos.[582]

Nesse particular, FERNANDO FACURY SCAFF também apelida o mecanismo de desvinculação de "cheque em branco", porquanto o vertente instrumento tão somente se dispõe a promover a desvinculação, sem, no entanto, atribuir qualquer finalidade específica ao dinheiro oriundo do desatrelamento.[583]

Ao ensejo dessas contundentes ilações, passemos a análise dos argumentos doutrinários que ora apontam para a inconstitucionalidade, ora para a constitucionalidade do mecanismo de desvinculação.

Quanto às posições que examinam a constitucionalidade do mecanismo de desvinculação, o primeiro ponto a ser trazido a lume concerne à desvinculação de contribuições cujo elemento especificador vem a ser exatamente a vinculação do produto arrecadado a certos gastos.

A princípio, faremos um escrutínio das vozes daqueles que apontam para o fato de o instrumento de desvinculação não ostentar qualquer incompatibilidade vertical com a Constituição da República.

Em que pese o grave fato de as contribuições sociais, em determinado momento, terem sofrido uma deturpação à custa do deslocamento do produto de sua arrecadação para suprir

---

[582] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 117-118.

[583] SCAFF, Fernando; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 104-105.

gastos consectários de desarranjos políticos e extrafiscais de todas as sortes – culminando na absorção da parafiscalidade pela fiscalidade –, devemos arregalar os olhos para o fato de que, no Brasil, as contribuições parafiscais, sob a chancela do constituinte derivado, têm sido – por intermédio do mecanismo de Desvinculação de Receitas – desviadas, até mesmo, da destinação que lhes atribuiu a Constituição.

Ora, não satisfeita a Constituição em alargar o conceito de Estado, agasalhando no conceito de tributo as contribuições, cuja afetação às finalidades sociais plasmadas no Texto Constitucional é elemento que as caracteriza, ela própria chancela que a destinação constitucional seja tredestinada, dando azo a uma situação de anomalia institucional digna de nota.

Isso quer dizer, nas palavras de HUMBERTO ÁVILA, "que a própria Constituição está permitindo que a destinação constitucional seja desviada, inclusive com relação a contribuições cuja constitucionalidade, no momento de sua instituição, dependia da vinculação a determinadas finalidades".[584]

Calha trazer à cola, ao ensejo, a Tese 277 do Supremo – com a qual não concordamos –, cujos termos seguem adiante reproduzidos:

> I. A eventual inconstitucionalidade de desvinculação de receita de contribuições sociais não acarreta a devolução ao contribuinte do montante correspondente ao percentual desvinculado, pois a tributação não seria inconstitucional ou ilegal, única hipótese autorizadora da repetição do indébito tributário;
> II. Não é inconstitucional a desvinculação, ainda que parcial, do produto da arrecadação das contribuições sociais instituídas pelo art. 76 do ADCT, seja em sua redação original, seja naquela resultante das Emendas Constitucionais 27/2000, 42/2003, 56/2007, 59/2009 e 68/2011.[585]

Ora, como se sabe, as contribuições parafiscais são tributos destinados a angariar recursos com vistas a financiar as despesas oriundas dos novos afazeres do Estado de Bem-Estar Social, cujo advento, no século XX, levou à modificação das Constituições Orçamentárias de diversos países para conceber a intervenção do Estado no domínio econômico e social.[586] Nada mais são, pois, do que recursos voltados para o financiamento de atividades inessenciais

---

[584] ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2004. p. 264.

[585] Em sentido contrário, vale registrar a decisão proferida no julgamento do RE 183.906, que, nada obstante alguns votos vencidos, abraçou o entendimento no sentido de que a vinculação dos impostos contaminaria a própria relação jurídica tributária, a ensejar, por conseguinte, a ideia de que o contribuinte estaria eximido de suportar a alíquota majorada, visto que comprometida com a inconstitucional vinculação.

[586] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 2. ed., p. 82-92.

do Estado, vinculadas à garantia dos direitos sociais. Trata-se de arrecadação do Parafisco, que se revela como o conjunto dos órgãos paraestatais incumbidos de prestar serviços não só paralelos aos da Administração, como também inessenciais.

Pois bem, a matriz constitucional das contribuições parafiscais é o art. 149 da Constituição da República. E, conforme leciona RICARDO LOBO TORRES, tais contribuições são devidas pela realização de serviço indivisível em favor de determinado grupo social, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa.[587] A distinção entre contribuição parafiscal e imposto não se dá pelo fato gerador – que geralmente é o mesmo –, mas, sim, pela destinação específica do tributo.

As contribuições parafiscais, segundo ALIOMAR BALEEIRO,[588] apresentam quatro elementos característicos, quais sejam: (i) destinação específica às finalidades paraestatais – Educação, Saúde e Previdência Social –, voltando-se àquelas despesas que historicamente o Estado Liberal se encarregava de assumir, tais como segurança, justiça, diplomacia, prestações sociais; (ii) gestão paraestatal, pelo que deve haver uma entidade da Administração Indireta incumbida de gerir os recursos arrecadados; (iii) exclusão dessas receitas do orçamento, o que nunca foi aplicável no Brasil, porquanto as nossas Constituições sempre previram a necessidade de que tais tributos integrassem o orçamento; e, por fim, (iv) subtração de tais receitas à fiscalização do Tribunal de Contas ou do órgão de controle da execução orçamentária, razão por que não seriam objeto do controle levado a efeito pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

No Brasil, dos quatro elementos caracterizadores das contribuições, apenas o primeiro é relevante. O que caracteriza a contribuição parafiscal é a destinação legal do produto da arrecadação.

Consoante as muito bem lançadas palavras do Professor JOSÉ MARCOS DOMINGUES, a nossa Constituição acolhe a finalidade como fundamento causal da instituição de contribuições, de modo que não mais é suficiente a observância do "princípio geral da destinação pública do

---

[587] TORRES, Ricardo Lobo. Os tributos na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. v. IV, p. 467.

[588] BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 289-290.

tributo", pelo que se exige a obediência à finalidade específica do interesse público que justifica a iniciativa legislativa.[589]

Releva frisar, igualmente, a paradigmática posição de MISABEL ABREU MACHADO DERZI, a propugnar que o contribuinte se oponha à cobrança de contribuição que não se encontre vinculada aos fins preconizados pela Lei Maior, sendo-lhe facultado, inclusive, perquirir acerca da devolução do tributo pago se, nada obstante disposição legal concernente à afetação, houver tredestinação no que tange à alocação dos recursos, o que culminaria, reforça a tributarista, no esvaziamento de competência do ente tributante para legislar e arrecadar.[590]

Infelizmente, o STF não enveredou por esse caminho, o que pode ser constatado pelo teor do acórdão proferido no bojo do RE 537.610,[591] no qual consignou-se ser admissível a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de contribuição social, porquanto não se estaria a ofender cláusula pétrea, não afigurando-se inconstitucional a desvinculação – levada a efeito por emenda constitucional – de parte da arrecadação da contribuição social.

---

[589] OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das Cides: efeitos decorrentes da não-utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. *Revista Dialética de Direito Tributário,* São Paulo: Dialética, n. 131, p. 45-59, 2006.

[590] DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi* cit., p. 69.

[591] "TRIBUTO. Contribuição social. Art. 76 do ADCT. Emenda Constitucional n. 27/2000. Desvinculação de 20% do produto da arrecadação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a cláusula pétrea. Negado seguimento ao recurso. Não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 537.610, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 1-12-2009, Segunda Turma, *DJ* 18-12-2009. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

Referendando, vez por todas, o entendimento supramencionado, cite-se a ADPF 523,[592] julgamento em que restou assentado, na esteira da jurisprudência do STF, que, por traduzir exceção estabelecida na própria Constituição da República, a decisão do poder constituinte derivado de desvincular determinado percentual das contribuições não descaracteriza sua natureza jurídica.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO,[593] ao tecer comentários sobre a constitucionalidade do mecanismo de desvinculação, cuja polêmica reside na tredesdinação do produto da arrecadação de algumas das contribuições sociais e das contribuições de intervenção no domínio econômico, alude ao fato de a doutrina estar se debatendo sobre a possibilidade de haver a desvinculação dessas contribuições sem que haja a contaminação pela inconstitucionalidade, no que conclui que o desatrelamento da arrecadação das contribuições não lhes compromete a constitucionalidade, pelo que não haveria relevância para a obrigação tributária a destinação dos recursos dentro do orçamento, oportunidade em que recorre ao art. 4º do Código Tributário Nacional, para cuja inteligência seria irrelevante a destinação do produto arrecadado para fins de aferição da natureza jurídica do tributo.

Relativamente à posição supradestacada, tendemos a nos opor aos seus fundamentos, sobretudo porque o Código Tributário Nacional, como é cediço, encampa, no que se refere à

---

[592] "DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO – DRU. PEDIDO DE EXEGESE AMPLIATIVA DO ART. 157, II, DA CF, A ALCANÇAR AS RECEITAS ORIUNTAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESAFETADAS NA FORMA DO ART. 76 DO ADCT. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO (ART. 1º, *CAPUT*, E 60, § 4º, I, DA CF). IMPROCEDÊNCIA. 1. No julgamento do RE 566.007/RS (Relatora Ministra Cármen Lúcia, *DJe* 11.02.2015), em regime de repercussão geral, esta Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da desvinculação das receitas da União – DRU, instituto pelo qual o poder constituinte derivado autoriza a União a dispor, com liberdade, de fração da arrecadação tributária a que a Constituição confere destinação específica, vinculando-a a órgão, fundo ou despesa. 2. Instituída por emenda constitucional, não adstrita aos mesmos limites normativos e semânticos da legislação infraconstitucional, a DRU não é assimilável à espécie tributária objeto dos arts. 154, I, e 157, II, da Constituição Federal. 3. Ao desvincular de órgão, fundo ou despesa trinta por cento da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, o art. 76 do ADCT afasta a incidência de qualquer norma que venha a incidir sobre esses recursos para afetar a sua destinação, expressamente excepcionado, apenas, o salário-educação de que trata o art. 212, § 5º, da CF. Pela própria definição, seria paradoxal afirmar que as receitas desvinculadas, nos moldes do art. 76 do ADCT, estariam, para os efeitos, do art. 157, II, da CF, vinculadas a norma prescritiva de partilha. Receitas desvinculadas são, justamente, aquelas das quais se afasta a eficácia de normas veiculando comandos de vinculação. 4. Na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, por traduzir exceção estabelecida na própria Constituição, a decisão do poder constituinte derivado de desvincular determinado percentual das contribuições não descaracteriza sua natureza jurídica. Precedentes. 5. Adotando, os mecanismos de flexibilização do orçamento da União, diferentes configurações ao longo do tempo (ECR n. 01/1994, EC n. 10/1996, EC n. 17/1997, EC n. 27/2000, EC n. 42/2003, EC n. 56/2007, EC n. 59/2009, EC n. 68/2011, EC n. 93/2016 e EC n. 103/2019), resulta indiscernível a incorporação de mecanismo homogêneo" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 523, Rel. Min. Rosa Weber, j. 8-2-2021, Plenário, *DJ* 17-2-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[593] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 276.

classificação quantitativa dos tributos, a corrente tricotômica, reconhecendo como tributos autônomos apenas os impostos, taxas e contribuições de melhoria. Isso porque tal corrente, de modo a identificar uma espécie tributária, detém-se aos contornos de seu fato gerador. Logo, como as contribuições parafiscais e os empréstimos compulsórios não têm fatos geradores próprios, os tricotômicos não lhes enxergavam como espécies tributárias autônomas. Por conseguinte, a redação do art. 4º do Código Tributário Nacional, referendando essa ideia, consagra o entendimento segundo o qual a destinação do produto da arrecadação não se revela determinante à aferição da natureza jurídica do tributo. Nada obstante, não podemos nos esquivar de realçar que, em alguns países, a parafiscalidade passou a ser concebida como fenômeno fiscal e, em consequência, as contribuições parafiscais como tributos, a exemplo do que ocorrera na Itália, na França e, por influência desses países, no Brasil, cuja Constituição de 1967, por meio da EC n. 1/1969, agasalhou toda a parafiscalidade sob o conceito de tributo – ideia que, não obstante abandonada por ocasião da EC n. 8/1977, fora mantida pela Ordem Constitucional de 1988, que catapultara as contribuições sociais ao capítulo do Sistema Tributário Nacional, fazendo com que readquirissem a sua natureza fiscal, promovendo, dessa feita, a diluição da parafiscalidade no fenômeno da fiscalidade.[594] Sendo assim, atualmente, no Brasil, predomina a teoria quinquipartite, da qual são partidários, entre outros, ALIOMAR BALEEIRO,[595] IVES GANDRA MARTINS DA SILVA[596] e HUGO DE BRITO MACHADO.[597] Ademais disso, o STF entendeu, num acórdão cujo objeto era a contribuição social sobre o lucro líquido (RE 146.733-9/SP), que as contribuições parafiscais são diferentes de impostos e taxas, não estabelecendo-lhes, porém, fato gerador próprio, já que as contribuições parafiscais e os empréstimos compulsórios não se identificam pelo fato gerador, mas pela destinação legal do produto da arrecadação. Consideradas essas premissas, aderimos à posição sustentada pela Professora MISABEL ABREU MACHADO DERZI, que defende a possibilidade de o contribuinte se opor à cobrança de contribuição que não se encontre vinculada aos fins preconizados pela Lei Maior, sendo-lhe facultado pleitear a devolução do tributo pago se, nada obstante disposição

---

[594] TORRES, Ricardo Lobo. Os tributos na Constituição cit., p. 527-530.

[595] BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 71-72.

[596] MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 481-488.

[597] MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 64.

legal concernente à afetação, houver tredestinação no que tange à alocação dos recursos.[598] Todavia, o STF não logrou encampar esse entendimento.[599]

DÉBORA OTTONI, por sua vez, sustenta que a DRU, ao provocar a "desconstrução da identidade de tais exações tal como estipuladas pelo constituinte originário", não altera, de fato, a natureza jurídica do tributo afetado, mesmo porque a desafetação é da arrecadação da União, não operando sobre tributo específico, já que o art. 76 do ADCT não faz essa diferenciação, porquanto utiliza a expressão "arrecadação da União", a levar-nos a crer que a desvinculação concerne ao "total das receitas" dos tributos no dispositivo mencionados – e não de cada um dos tributos especificados –, a permitir que o tributo seja desvinculado por qualquer cifra, desde que dentro do limite da porcentagem arbitrada no Texto Constitucional, que, por sua vez, recai sobre o total da arrecadação da União.[600]

Em síntese conclusiva, afirma ANDRÉ CASTRO CARVALHO, ainda no que tange à alegação de que a DRU quedar-se-ia contaminada pela inconstitucionalidade ao estipular a desafetação de parte das contribuições, que o grande impasse doutrinário recende à ideia de que a DRU seria inconstitucional por desviar recursos originalmente previstos para garantir estes direitos prestacionais, resvalando na cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Carta Política de 1988. Nessa toada, aduz que, "caso sejam consideradas, como premissa, as vinculações como uma das facetas de proteção dos direitos prestacionais – instituídos pelo constituinte originário para vedar abusos por parte do Legislativo (poder derivado) e Executivo –, qualquer tentativa de supressão constituirá burla à cláusula pétrea", muito embora o autor sugira que partamos da premissa de que a verificação da constitucionalidade da DRU deva se dar *a posteriori*, isto é, no momento da aplicação dos recursos desvinculados, e não no momento do ato da desvinculação em si, mesmo porque a vinculação de receitas há de ser concebida como um instrumento financeiro para estabelecer um elo entre fonte e custeio, não antepondo-se, pois, como uma ferramenta a serviço exclusivo dos direitos prestacionais..[601]

---

[598] DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi* cit., p. 69.

[599] "TRIBUTO. Contribuição social. Art. 76 do ADCT. Emenda Constitucional n. 27/2000. Desvinculação de 20% do produto da arrecadação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a cláusula pétrea. Negado seguimento ao recurso. Não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 537.610 cit.).

[600] MANSUR, Débora Ottoni Uébe. *A desvinculação das receitas da União:* elementos e (in)constitucionalidades cit., p. 59.

[601] CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 278.

Destrinchando a problemática sob outra ótica, DÉBORA OTTONI, conquanto coloque luzes no fato de que teria havido a "desconstrução da identidade" das contribuições, a sua tredestinação pela via do instrumento de desafetação não implica a sua completa invalidação a ponto de se lhes emprestar o rótulo de inconstitucionalidade, devendo ser reconhecida a inconstitucionalidade de tais exações, entretanto, no percentual em que, desafetadas, se desnaturam em impostos, revelando-se cabível, pois, a repetição ao contribuinte da indigitada monta tida por inconstitucional, ainda que reputada constitucional a DRU, nos moldes tais como decidiu o STF, em decisão proferida no bojo do RE 566.007.[602]

Observação arguta do economista FERNANDO ÁLVARES CORREIA DIAS dá conta de que o mecanismo deflagrador da desvinculação abriu caminho a que o Governo Federal promovesse forte elevação da tributação pela via das contribuições sociais, mormente porque o produto de sua arrecadação não precisava ser dividido com Estados e Municípios e, em virtude da DRU, poderia ser vertido para pagamento da dívida pública ou para a supressão de outras despesas fora do Orçamento da Seguridade Social.[603]

De fato, a partir da implementação da DRU, nota-se um recrudescimento da carga tributária, em sua maior parte decorrente da criação ou majoração das contribuições sociais. De feito, alarma-nos o fato de que a receita proveniente dos impostos e taxas – integrante do Orçamento Fiscal – tenha remanescido no patamar de 6 a 8% do PIB, ao passo que a receita oriunda das contribuições, em sua maior parte integrante do Orçamento da Seguridade Social, tenha galgado de 8,1% do PIB, em 1995, para 12,9%, em 2010.[604]

Não é de se ignorar que o mecanismo de desvinculação, nas sempre lapidares palavras do Professor MARCUS ABRAHAM:[605]

> [...] além de afetar a própria natureza do tributo vinculado, reduz os recursos disponíveis destinados ao atendimento dos direitos sociais e fundamentais do cidadão. Com isso, retiram daquela alocação específica, constitucionalmente vinculada a direitos relacionados ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana (por exemplo: saúde e educação), o percentual da DRU, que acaba sendo utilizado em

---

602 MANSUR, Débora Ottoni Uébe. *A desvinculação das receitas da União:* elementos e (in)constitucionalidades cit., p. 124-125.

603 CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? cit.

604 CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? cit.

605 ABRAHAM, Marcus. Prós e contras da desvinculação das receitas da união. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-pros-e-contras-da-desvinculacao-das-receitas-da-uniao-dru-03032016. Acesso em: ago. 2020.

> outras despesas e finalidades menos nobres e até mesmo para a realização de superávit fiscal.

De parte isso, a DRU, na bem lançada lição de FERNANDO FACURY SCAFF, faz parte daquelas soluções tipicamente brasileiras, porquanto transmuta em permanente algo que é apresentado como provisório e, sempre que o prazo de sua vigência está por vencer, acaba sendo renovada, sob o argumento de que estaria a contemporizar a crise, evitando a possível ingovernabilidade financeira do País.[606]

Destaque-se, ainda, o posicionamento externado por HUGO DE BRITO MACHADO SEGUNDO, que, ao tecer análise sobre a constitucionalidade do mecanismo de desatrelamento, aduz que a União, ao criar a desvinculação, deveria, no exercício de sua competência residual, instituir impostos, repartindo-os, por conseguinte, na forma do inciso II do art. 157 da Constituição da República.[607]

A tecnicidade de que aparentemente se recobre a temática da desvinculação afasta da discussão aqueles que, no seu cotidiano, sofrem o baque da malversação do dinheiro público. É que a DRU, de acordo com o posicionamento abraçado por expressiva parte da Doutrina – conforme adiante evidenciaremos –, compromete, com certa dose de perversidade, a implementação dos direitos sociais, seja pela via da desafetação de algumas das contribuições parafiscais, seja pela via da transformação do teto constitucional da Educação e da Saúde em piso, ainda que as transferências obrigatórias afetas a tais áreas tenham sido preservadas da desvinculação.

A consequência desse *modus operandi* foi a possibilidade de redução dos gastos afetos a valores constitucionalmente atrelados a finalidades outras. De feito, FERNANDO FACURY SCAFF assevera ter sido reduzido substancialmente o volume de recursos disponibilizado pela Constituição da República às seguintes finalidades:

> a) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que o art. 212 estabeleceu em 18% da receita resultante de impostos federais;
> b) Financiamento de programas de desenvolvimento econômico (art. 239 da CRFB/1988, parcela dos recursos do PIS-PASEP);
> c) Financiamento de programas vinculados ao FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, tais como seguro-desemprego, abono salarial etc. (art. 239 da CRFB/1988, também parcela dos recursos do PIS/PASEP);
> d) Financiamento da Seguridade Social, decorrente de recursos da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas (art. 195 da CRFB/1988);

---

606 SCAFF, Fernando Facury. A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida cit.

607 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 181.

> e) Novamente o financiamento da Seguridade Social é afetado, pois são desvinculados 20% da arrecadação da Contribuição Social dos Trabalhadores e Empregados para a Seguridade Social (art. 195 da CRFB/1988);
> f) Financiamento de ações na área de saúde, pois 20% da CPMF – Contribuição Provisória de Movimentação Financeira é desvinculado de suas finalidades, não sendo desvinculados os percentuais destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e para a Seguridade Social, expressamente excepcionados (EC n. 21/1999 e n. 31/2000);
> g) Financiamento de subsídios ao transporte de combustível, financiamento de projetos ambientais e de infraestrutura de transportes, em razão de desvinculação de 20% dos recursos da CIDE do petróleo (EC n. 33/2001).[608]

Ao ensejo, o tributarista reproduz nota distribuída à imprensa pelo Ministério do Planejamento, em 27.01.2000, por ocasião das discussões que subsidiaram a criação da DRU. Do teor do documento, extrai-se que o mecanismo não guardaria por objetivo reduzir os recursos destinados à Previdência, tampouco destinaria qualquer recurso ao pagamento de juros.[609]

Mais à frente, traz à colação documento da lavra do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que debate a necessidade do Governo Federal em prosseguir com a DRU, elegendo como causa deflagradora do mecanismo a flexibilidade orçamentária decorrente da promulgação da Constituição de 1988, que, juntamente com diversas leis posteriores, criaram uma série de destinações específicas para as receitas do Governo Federal, em razão do que a busca de um superávit primário quedar-se-ia dificultada em função do excesso de vinculações, fato a justificar a sua manutenção para além de 2003.[610]

Diante disso, FERNANDO FACURY SCAFF conclui que o Governo Federal pretende imprimir maior flexibilidade ao orçamento, "o que não quer dizer que, pontualmente, parcela dos valores apartados não seja utilizada nas finalidades constitucionalmente determinadas", mesmo porque as despesas obrigarão o seu pagamento, sem prejuízo, entretanto, de que parte dos valores desvinculados seja destinada ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública do Governo Central. Assim, ao desvincular os recursos das finalidades constitucionalmente previstas, poder-se-á, até mesmo, destinar uma parcela para fazer frente às despesas decorrentes de tais gastos, mas a outra parte deverá ser utilizada no pagamento da dívida pública.[611]

---

608 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da união – DRU cit., p. 41-42.

609 Ibidem, p. 45.

610 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da união – DRU cit., p. 46.

611 Ibidem, p. 47.

Dessa maneira, FERNANDO FACURY SCAFF entende que a DRU malfere a Constituição e a coloca em patamar idêntico ao de uma norma inoportuna, cujos efeitos obstaculizam a gestão financeira saudável do País, concluindo que as emendas constitucionais promotoras da desvinculação afetaram vastamente a concretização dos direitos fundamentais sociais, por falta de recursos para sua implementação, destinados que foram a outras finalidades.[612]

Encampando semelhante conclusão, ÉLIDA GRAZIANE PINTO e INGO SARLET denunciam que, pelas mãos do constituinte derivado, "um orçamento mínimo social para garantir a execução de políticas públicas se transforma no gasto máximo com Saúde e Educação".[613]

Com efeito, a principal controvérsia suscitada pela desvinculação de receitas, como se vê, refere-se a seu potencial efeito de comprimir os gastos sociais. Desde a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, a polêmica é rememorada a cada nova proposta de prorrogação do mecanismo.

De um lado, critica-se a desvinculação, sob o mote de que se prestaria a reduzir os gastos sociais; do outro, o Governo Federal, com lastro nos motivos anteriormente explicitados, mostra-se favorável à desvinculação, sustentando não haver impacto negativo sobre os gastos da área social, mormente porque as despesas com aposentadorias e pensões são incompressíveis.

MARCOS MENDES, na contramão dos posicionamentos ora delineados, afirma que a DRU não é, necessariamente, um instrumento que implique subtração de recursos das áreas sociais.[614]

O economista FERNANDO ÁLVARES CORREIA DIAS, em estudo intitulado "Desvinculação de Receitas da União, ainda necessária?", publicado antes do advento da EC n. 103/2019,[615] constatou que as despesas relacionadas a determinadas funções sociais não deixaram de ser atendidas em decorrência da existência da DRU, em especial as despesas obrigatórias da Seguridade Social, mesmo porque tal mecanismo evitava que a disponibilidade de recursos vinculada ao Orçamento da Seguridade Social em valores superiores àqueles necessários à cobertura dos gastos determinados pelo reajuste do salário-mínimo ou pelo

---

612 Ibidem, p. 47-49.

613 PINTO, Élida Graziane; SARLET, Ingo. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde cit.

614 MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 2.

615 A EC n. 103/2019, ao introduzir o § 4º no bojo do art. 76 do ADCT, poupou da desvinculação as Contribuições Sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

crescimento do PIB, viesse a gerar pressão política para expansão ainda mais acelerada dos gastos afetos à Seguridade Social. Com isso, a DRU, a um só tempo, impede a aceleração dos gastos e gera excedentes para a redução do déficit público, possibilitando a amortização da dívida.[616]

As sucessivas prorrogações do mecanismo de desvinculação descortinam a sua necessidade, ainda que a sua utilização faça as vezes de arremedo, enquanto não deflagrada uma ampla reforma orçamentária. A DRU se presta a contemporizar as vinculações, compatibilizando o arcabouço da Constituição de 1988 com a estabilização econômica inaugurada em 1994.

Afora o fato, linhas atrás já explorado, de que as verbas atingidas pela desvinculação são vertidas para o atingimento da meta de superávit primário, isto é, para o pagamento dos juros da dívida pública, aponta FERNANDO FACURY SCAFF .[617]

Urge debatermos institucionalmente não apenas a questão do custeio dos direitos sociais como a do custo do serviço da dívida pública federal em face do mecanismo de desvinculação. Do contrário, seguiremos combatendo um desarranjo sistêmico pela via da orquestração de soluções casuísticas, não devidamente analisadas e pactuadas, "cujo reflexo mais recente tem assumido a feição de volumosas ações judiciais na defesa do direito à saúde".[618]

À verve acintosa do mecanismo de desvinculação soma-se a insegurança jurídica, valendo a pena transcrever interessante trecho da exposição de motivos embasadora da DRU, exarada pelos, à época, Ministros Antonio Palocci e José Dirceu e destacada por EUGÊNIO ROSA. Ateste-se: "embora os indicadores da economia nacional estejam, hoje, bem melhores do que no passado, a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam".[619]

Os percalços imanentes ao mecanismo em debate não se esgotam por aqui.

Poderíamos crer, inclusive, que o art. 76 do ADCT, de supetão, transmuta todas as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico em contribuições desprovidas de

---

[616] CORREIA DIAS, Fernando Álvares. *Desvinculação de receitas da união, ainda necessária?* Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília: out./2011. (Texto para Discussão, n. 103), p. 15-17.

[617] SCAFF, Fernando Facury. A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida cit.

[618] PINTO, Élida Graziane; SARLET, Ingo. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde cit.

[619] ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no direito tributário diante da reforma tributária instituída pela EC n. 42/03. *In:* ROSA, Eugênio (Org.). *A Reforma Tributária da Emenda Constitucional n. 42/03:* aspectos polêmicos e controvertidos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 43.

exigibilidade, já que o elemento a balizar tais exações – a destinação a uma finalidade específica – cai por terra, deturpando a concepção sobre a qual se fundam.

Agregue-se a isso a ululante violação ao princípio da legalidade orçamentária, "por criar um verdadeiro caixa dois ou 'cheque em branco' para bilhões em gastos com objetivos não previstos em lei".[620] "Cheque em branco", ante a circunstância de a DRU lograr promover a desvinculação, sem, no entanto, atribuir ao dinheiro daí advindo qualquer finalidade específica.

Consoante pondera FERNANDO FACURY SCAFF, a prática de desvincular reduziu sobremaneira o volume de recursos disponibilizado pela Carta de 1988 para a MDE (art. 212 da CRFB/1988); financiamento de programas de desenvolvimento econômico (art. 239 da CRFB/1988); financiamento de programas vinculados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (art. 239 da CRFB/1988); financiamento da Seguridade Social (art. 195 da CRFB/1988); financiamento das ações na área da Saúde (excetuando-se os percentuais dirigidos ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza – ECs ns. 21/1999 e 31/2000); e, por derradeiro, financiamento de projetos ambientais, de infraestrutura de transportes e de subsídios ao transporte de combustível (EC n. 33/2001).[621]

NAPOLEÃO GUIMARÃES NETO faz coro, aduzindo que, diante do cenário apresentado, a perpetuação do mecanismo de desvinculação e a sua extensão aos demais entes da Federação via ADCT, caracteriza lesão ao inciso IV do art. 167, e, ainda, aos arts. 195, 196 e 198 da Constituição, porquanto dá azo à insuficiência de recursos para o custeio – constitucionalmente assegurado – dos direitos sociais, os quais, por seu turno, são amparados por diversas vinculações de receita, circunstância que carreia ao vilipêndio do princípio da vedação do retrocesso, atentando, ademais, à proteção dos hipossuficientes.[622]

Os direitos sociais – responsáveis por alocar grande parte dos recursos orçamentários – figuram sob a égide do que se convencionou chamar de "reserva do possível", sendo certo que a prestação jurídica à assistência social – reclamação imputada ao mínimo existencial –

---

620 Ibidem, p. 44.

621 SCAFF, Fernando; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação* cit., p. 104-105.

622 GUIMARÃES NETO, Napoleão. A constitucionalidade da desvinculação de receitas da União e sua extensão para os demais entes da federação. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 51, ago. 2016.

indubitavelmente conserva caráter subsidiário,[623] pelo que o Estado apenas se verá obrigado a entregá-la nas ocasiões em que o Sistema de Seguridade falhar, sem que o indivíduo possua os meios indispensáveis à sobrevivência.[624]

Nessa ordem de ideias, a aludida vedação de retrocesso no âmbito dos direitos sociais deve ser interpretada de forma conjugada à proteção conferida a semelhantes direitos, devendo ser encarada como cláusula pétrea, de molde a garanti-los materialmente, para além de seu enunciado formal, mesmo porque as regras consubstanciadas nos arts. 71, 72 e 76 do ADCT tão somente se legitimaram no ordenamento jurídico brasileiro na condição de regras transitórias.[625]

Em adendo, à luz do teor do inciso IV do art. 167 da Constituição da República, tem-se que as vinculações asseguradoras de piso de custeio para os direitos fundamentais à Saúde e à Educação foram expressamente excetuadas do princípio da não afetação, por força da sua condição de conteúdo mínimo de validade das leis orçamentárias anuais de cada ente da Federação. O comando de imutabilidade a emprestar proteção aos direitos fundamentais também se estende às suas garantias instituídas constitucionalmente, no que se inserem os deveres de gasto mínimo e a vinculação de receitas, como observado no inciso IV do § 4º art. 60 da Constituição da República. Arremata o autor, ao final:

> Ora, essa redefinição restritiva das prioridades alocativas, inscritas no texto constitucional desde 1994 (quando foi criado o Fundo Social de Emergência – FSE), sem que isso tenha sido explícita e diretamente discutido e aprovado pelo próprio legislativo, na forma de emenda aos dispositivos constantes na Constituição Federal, para tentar rever as vinculações ali instituídas para a execução de gastos mínimos setoriais – como é o caso do art. 198, e para a destinação de receitas – como se vê nos arts. 149 e 195. Nesse sentido, verifica-se que o desvio de finalidade e a falta de transparência ocorrem no âmago do instituto da desvinculação de receitas exatamente em função de estar sendo ele reinstituído e interpretado inequivocamente contra a própria finalidade publicística a que veio, sobretudo, quanto da aplicação de maiores recursos no custeio das ações dos sistemas de saúde e de educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, incluindo a liquidação do passivo previdenciário e outros programas de relevante interesse econômico e social, tal como previa a parte final do caput, do art. 71, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada em 1994.

---

623 Nessa específica hipótese, vale trazer a lume as considerações envidadas pela Corte Constitucional Federal alemã, cuja jurisprudência é farta em sustentar que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de maneira que, mesmo dispondo o Estado de recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 276).

624 TORRES, Ricardo Lobo *apud* AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 178.

625 Ibidem, p. 50.

> Quando foi instituída a regra, que desde a sua criação era classificada como excepcional, de forma transversa, ao se retirar do cenário que a discussão sobre despesas mais ou menos vinculadas explicitou-se o rol de prioridades orçamentárias no corpo permanente da Constituição Federal a possibilidade de alocação de recursos para gerir uma iminente crise financeira e orçamentária, advinda da estabilidade monetária de 1994.[626]

MARCUS ABRAHAM relembra que o mecanismo constitucional da DRU foi instituído sob a justificativa de propiciar uma alocação mais adequada de recursos orçamentários, impedindo que determinadas despesas ficassem com excesso de receitas vinculadas, enquanto outras áreas apresentassem carência de recursos, possibilitando, ao final, o financiamento de despesas incomprimíveis, sem endividamento adicional da União.[627]

De parte isso, consoante se observou, a DRU fora concebida sob o mote de proporcionar melhoria à gestão fiscal, incrementando a flexibilidade orçamentária, ao desatrelar 30% oriundos da arrecadação das taxas e de algumas contribuições parafiscais.

Nada obstante isso, não há como não reconhecer o caráter afrontoso de que se recobre o mecanismo. Como se não bastassem as afrontas à Constituição até então listadas, não se pode deixar de conceber a moldura de que se reveste a nova DRU como atentatória à ideia de referibilidade, critério especificador das taxas.

É consabido que as taxas, entre os três tributos clássicos, voltam-se a possibilitar o custeio de atividades estatais específicas e divisíveis, a abarcar não só a prestação de serviços públicos como o regular exercício do poder de polícia.

Diante do esposado, a noção de referibilidade é imanente à instituição de taxas.

Nessa linha de pensamento, releva destacar que a referibilidade, elemento caracterizador das taxas, se apresenta sob dois bem delineados vieses, quais sejam: i) a atividade estatal custeada pela taxa há de referir-se ao seu sujeito passivo; ii) o custo da atividade estatal respectiva há de delimitar o valor a ser arrecadado a título de taxa, sendo certo que ao Poder Público não seria legítimo exigir dos contribuintes de determinada taxa mais do que gastou ao desempenhar a correlata atividade estatal, a denotar que a instituição de taxas será regida por uma relação de proporcionalidade entre o custo da atividade estatal e a soma dos valores exigidos dos contribuintes.

---

626 GUIMARÃES NETO, Napoleão. A constitucionalidade da desvinculação de receitas da União e sua extensão para os demais entes da federação cit., p. 50-51.

627 ABRAHAM, Marcus. Prós e contras da desvinculação das receitas da união cit.

Não se está a sustentar, no entanto, que as taxas são tributos eminentemente caracterizados pela vinculação do produto arrecadado à atividade estatal que porventura houver ensejado a sua criação. Definitivamente, não! De igual forma, não se está a defender a tredestinação dos valores arrecadados a título de taxa.

Explicamos. Diferentemente do que ocorre com os empréstimos compulsórios e com as contribuições parafiscais, não existe qualquer determinação constitucional impelindo o Poder Público a vincular o produto arrecadado a título de taxa à atividade estatal que ensejou a sua criação – tirante o específico caso das custas e emolumentos, *ex vi* do § 2º do art. 98 da Constituição –, tampouco existe dispositivo constitucional impedindo seja o produto da arrecadação vinculado àquela atividade estatal que originou a taxa.

Pois bem, malgrado não haja dispositivo constitucional determinando a vinculação do produto arrecadado a título de taxa à atividade estatal que a originou, é inarredável concluirmos, sobretudo ante as exigências ditadas pela noção de referibilidade, no sentido de que aquilo que se arrecada deva ser vertido para o custeio da atividade estatal para cujo custeio a taxa fora criada. Somente sob esse prisma, estar-se-ia a resguardar a noção de proporção de que deve revestir-se toda e qualquer taxa. À luz da dinâmica orçamentária, igualmente estaríamos a primar pela especificidade, transparência e equilíbrio orçamentários, porquanto atrelado o produto arrecadado às despesas imanentes ao desempenho da atividade estatal ensejadora do respectivo tributo.

Consideradas as premissas até então delineadas, pergunta-se o porquê de não concebermos, de antemão, as taxas como tributos eminentemente vinculados sob o ponto de vista da arrecadação. É que, na eventualidade de o Poder Público arrecadar mais do que necessita para desempenhar a atividade estatal a ser custeada pela taxa, a indigitada sobra poderá ser remanejada para o custeio da execução de outro programa governamental, contanto sobrevenha autorização orçamentária afeta à transposição, à transferência ou ao remanejamento respectivos. Veja-se que não se está a encarar como normal a sobra de arrecadação, sobretudo porque, a prevalecer semelhante raciocínio – tomando-se as sobras como corriqueiras e ordinárias –, a quebra de referibilidade reputar-se-ia evidente.

No entanto, conforme já explicitado, as custas e emolumentos – os quais ostentam natureza jurídica de taxas – são eminentemente caracterizados pela vinculação, pelo que a Constituição da República, no § 2º do seu art. 98, atrela o produto de sua arrecadação às atividades específicas da justiça, revelando observar que, nesse caso em particular, nenhuma sobra poderá ser objeto de tredestinação ante a vinculação técnica ditada pela Lei Maior.

Sendo assim, consoante se expôs, ainda que não tenhamos, em sede de taxas, uma vinculação determinada pela Constituição – tal como ocorre com as contribuições parafiscais e com os empréstimos compulsórios –, é irremediável concluirmos no sentido de que o produto da arrecadação oriundo das taxas deva ser vertido para o custeio da atividade estatal que ensejou a sua criação por força da referibilidade que as caracteriza.

Aliás, não seria indevido, de modo a corroborar a posição aqui encampada, mencionar o acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADI 6.211,[628] em que o Supremo invalidou a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos (TFRH), instituída pelo Estado do Amapá, ante a falta de razoável equivalência entre valor da taxa e custo da atividade estatal, posto que, segundo a jurisprudência da Corte Suprema, "embora seja possível aplicar às taxas o princípio da capacidade contributiva, o valor a elas atinentes não pode se desvincular do custo da atividade estatal que se busca custear".

FERNANDO FACURY SCAFF, em alusão à referibilidade caracterizadora das contribuições, conclui no sentido de não ser sequer necessária a criação de um vínculo normativo formal entre a arrecadação das contribuições e a sua destinação, mesmo porque a referibilidade das contribuições é uma espécie de afetação "sem liame normativo formal e específico", que decorre do seu próprio tipo tributário. Conclusão esta que se aplica às taxas, muito embora não acreditemos, em face dos motivos supraesposados, que as taxas possam ser caracterizadas como tributos tecnicamente vinculados.[629]

Diante dessa inescapável ilação, não temos como antever qualquer relação de compatibilidade vertical entre a nova DRU e a DREM – inauguradas por obra da EC n. 93/2016 e prorrogadas, respectivamente, pelas ECs n. 126/2022 e n. 132/2023 – e a Constituição de

---

[628] "COMPETÊNCIA NORMATIVA – FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL – RECURSO HÍDRICOS – EXPLORAÇÃO E APROVEITAMENTO – LEI ESTADUAL. Surge, no âmbito da competência concorrente versada no artigo 23, inciso IX, da Constituição Federal, disciplina atinente ao desempenho de atividade administrativa voltada ao exercício regular do poder de polícia, a ser remunerado mediante taxa, relacionado à exploração e aproveitamento de recursos hídricos voltados à geração de energia elétrica, no que revelam atuação potencialmente danosa ao meio ambiente. TAXA – PODER DE POLÍCIA – EXERCÍCIO – CUSTOS – ARRECADAÇÃO – INCONGRUÊNCIA. Considerado o princípio da proporcionalidade, conflita com a Constituição Federal instituição de taxa ausente equivalência entre o valor exigido do contribuinte e os custos alusivos ao exercício do poder de polícia – artigo 145, inciso II, da Lei Maior –, sob pena de ter-se espécie tributária de caráter arrecadatório cujo alcance extrapola a obtenção do fim que lhe fundamenta a existência, dificultando ou mesmo inviabilizando o desenvolvimento da atividade econômica" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.211, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 4-12-2019, Plenário, *DJ* 5-5-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[629] SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais cit., p. 168.

1988, isso porque o novel mecanismo desvincula 30% do produto arrecadado a título de taxas, nos termos do que dispõem os arts. 76, 76-A e 76-B, todos do corpo transitório da Constituição.

Noutras palavras, 30% daquilo que porventura for arrecadado a título de taxas comporá o fundo correspondente à aludida desvinculação no âmbito não apenas da União, mas no dos Estados e Municípios, a denotar que o Poder Público, de molde a proceder à dita desvinculação sem comprometer a higidez dos serviços públicos e das fiscalizações de polícia custeados pelas taxas, deverá exigir dos contribuintes das taxas respectivas mais do que o necessário para desempenhar a correlata atividade estatal, o que representa indisfarçável afronta à noção de referibilidade.

Em que pese a envergadura das argumentações que atribuem ao mecanismo de desvinculação a pecha de inconstitucionalidade, há quem lhe empreste o rótulo de instrumento consonante com o princípio democrático, sob o mote de que estaríamos diante de regramento dotado de legitimidade democrática máxima, porquanto o instituto da desvinculação constitui exceção inserida por Emenda Constitucional – poder constituinte derivado reformador –, cujo escopo jurídico-político foi exatamente a concessão de maior autonomia ao gestor público, em vista a possibilitar-lhe a execução do plano de governo a partir da aplicação dos recursos públicos. Nessa senda, caberia exatamente ao gestor público, democraticamente eleito, a aferição da conveniência em utilizar ou não o instrumento de desvinculação, aplicando os recursos públicos conforme a previsão constitucional.[630]

Conforme já deixamos claro, não podemos concordar com a construção acima esboçada, mesmo porque a DRU, ao tempo em que surge como um mecanismo propiciador de flexibilidade alocativa, exclui vultosos recursos do processo distributivo orçamentário, infirmando a concepção segundo a qual o orçamento é a encarnação de um processo deliberativo cuja chancela final provém do Legislativo, o que não se coaduna com a natureza da desvinculação genérica de recursos de que se vê impregnada a desafetação. Sob esse prisma, não poderíamos nos esquivar de reconhecer crassa violação à separação dos poderes e, num sentido mais amplo, ao próprio princípio democrático.

---

[630] PICALLO, Lara Pezzodipane. Discricionariedade da desvinculação da receita dos Estados e do Distrito Federal – DRE como instrumento orçamentário voltado ao gestor público. *Revista do Programa de Residência Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo – REJUR,* Belo Horizonte: REJUR, ano 01, n. 01, p. 167, set. 2020.

4.3 Ampliação do mecanismo de desvinculação para os Estados, Distrito Federal e Municípios e a problemática do endividamento dos entes subnacionais

A já mencionada pesquisa intitulada "Finanças Públicas: um Estudo sobre a Rigidez Orçamentária das Despesas Públicas nos Estados do Brasil", levada a cabo pelos contadores JÉSSICA RAMOS GOMES, JOÃO EUDES BEZERRA FILHO e JOÃO CARLOS HIPÓLITO BERNARDES DO NASCIMENTO, aponta que cerca de 60% dos recursos arrecadados pelos Estados brasileiros são destinados a despesas vinculadas e obrigatórias, restando uma margem de, aproximadamente, 40% do orçamento para financiar outras políticas públicas.[631]

Há quem enxergue um possível desrespeito ao pacto federativo na extensão aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios do mecanismo de desvinculação. Isso porque o Congresso Nacional, ao ter aprovado, nos anos anteriores, diversas propostas de emenda constitucional, possibilitando o desatrelamento de receitas da União sem contemplar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estaria a prejudicar os entes subnacionais, os quais, mais do que a União, necessitariam da aludida desvinculação.[632]

Merece menção o fato de que, na Proposta de Emenda à Constituição n. 04/2015 (proposta original), assim como nas Propostas n. 87/2015 e n. 112/2015 a ela apensadas, todas provindas da Câmara dos Deputados, não restava agasalhada a previsão de Desvinculação de Receitas dos Estados e Distrito Federal (DRE) e dos Municípios (DRM), a não ser aquela que dizia respeito à já tradicional Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Nada obstante, na Câmara dos Deputados, foi apresentada, em 08-12-2015, a Emenda Aditiva n. 03/2015, onde figurava a DREM. No substitutivo encampado pela Comissão Especial constituída para a aprovação dessa PEC, a inovação afeta à emenda aditiva restou incorporada, tendo sido separada em dois artigos distintos (arts. 76-A e 76-B) para, ao final, colher aprovação. Ato contínuo, a indigitada proposta foi encaminhada para o Senado, sob a

---

631 GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil cit., p. 77.

632 GUIMARÃES NETO, Napoleão. A constitucionalidade da desvinculação de receitas da União e sua extensão para os demais entes da federação cit., p. 49.

classificação de Proposta de Emenda à Constituição n. 31/2016, ocasião em que igualmente obteve aprovação.[633]

Como se viu, no que concernia à União, à luz da EC n. 93/2016, passaram a estar desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% de sua arrecadação relativa às contribuições sociais – sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social –, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, nos termos do disposto no *caput* do art. 76 do ADCT. Mais à frente, a EC n. 126/2022 prorrogou a DRU até 31 de dezembro de 2024.

Por seu turno, no que se referia aos Estados e ao Distrito Federal, foram desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% das suas receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Excetuam-se da desvinculação os recursos destinados ao financiamento das ASPS e à MDE de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição da República; as receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição da República; as receitas de Contribuições Previdenciárias e de Assistência à Saúde dos Servidores; as demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; os fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal (art. 76-A do ADCT).

No que tangia aos Municípios, quedaram-se desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% das suas receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. As exceções são as seguintes: os recursos destinados ao financiamento das ASPS e à MDE de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição da República; as receitas de Contribuições Previdenciárias e de Assistência à Saúde dos Servidores; as transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; os fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município (art. 76-B do ADCT).

---

633 ABRAHAM, Marcus. As novas desvinculações de receitas dos estados e municípios. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016. Acesso em: ago. 2020.

Sete anos depois, a EC n. 132/2023 – veiculadora da Reforma Tributária atinente aos tributos incidentes sobre o consumo – prorrogou a DREM até 31 de dezembro de 2032.

De notório conhecimento que o mecanismo de desvinculação – seja a DRU, a DRE ou a DRM – está imbuído do propósito de permitir que parcela das receitas vinculadas possam ser geridas com razoável dose de liberdade e flexibilidade pelos governos, propiciando uma alocação dos recursos orçamentários mais consentânea com o interesse público, dando azo a que surjam fontes não carimbadas de recursos.

Quanto à extensão do instrumento de desvinculação para os Estados, Distrito Federal e Municípios, baseou-se o constituinte derivado na impostergável necessidade de contemporizar a já acachapante rigidez orçamentária dos entes subnacionais. Segundo a exposição de motivos da Emenda Aditiva n. 03/2015:

> Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal estão sujeitos a uma estrutura orçamentária e fiscal com elevado volume de despesas obrigatórias, tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, além de expressiva vinculação das receitas orçamentárias, sendo necessário fornecer-lhes instrumentos a permitir que uma parte das receitas não fique sujeita a vinculações, podendo ser alocada no orçamento com maior flexibilidade.

Vale notar que as normas dos arts. 76-A e 76-B, introduzidas no ADCT pela emenda constitucional em comento, ao estabelecerem um percentual determinado para a DRE e para a DRM, traduzem-se em verdadeiro limite ao poder constituinte derivado dos entes subnacionais, na qualidade de princípio constitucional estabelecido.

Nessa ordem de ideias, no caso de aplicação imediata da EC n. 93/2016 no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, restariam desvinculados 30% dos recursos arrecadados a título de impostos, taxas e multas, nos moldes tais como dispõem os arts. 76-A e 76-B do corpo transitório da Constituição da República.

Por conseguinte, é inarredável a conclusão no sentido de que os recursos afetos à arrecadação de impostos, taxas e multas direcionados aos fundos municiados de verbas dessa natureza quedar-se-ão desfalcados na ordem de 30%, tirante aqueles fundos excepcionados pelos respectivos parágrafos únicos dos arts. 76-A e 76-B.

Trata-se, assim, de norma da Constituição da República (alocada no ADCT), que acaba por delimitar a ação indiscriminada dos entes subnacionais quanto à desvinculação de sua receita, funcionando, em última instância, como baliza reguladora de sua capacidade de auto-organização.

Também na seara dos entes subnacionais, a sustentabilidade fiscal surge como uma das condições necessárias ao atingimento do desenvolvimento econômico, antepondo-se como um dos requisitos essenciais à manutenção da estabilidade macroeconômica.

Todavia, conforme advertem os técnicos do Ministério da Fazenda, em sumário executivo intitulado "Panorama Fiscal Brasileiro", é comum que as políticas fiscais dos governos subnacionais, especialmente no âmbito das Federações, coloquem em xeque a sustentabilidade do setor público como um todo.[634]

Nesse passo, a experiência brasileira denota que, ao longo de várias décadas do século passado, especialmente após reiteradas assunções e renegociações de dívidas, a União dedicou-se a desenvolver um complexo sistema de controle de endividamento e também de quitação de dívidas dos entes subnacionais, sistema este que, a despeito de ainda de estar em curso de desenvolvimento, representa significativo avanço em ordem a alinhar as políticas fiscais dos entes subnacionais às diretrizes propagadas pela política macroeconômica federal.[635]

Tais diretrizes contribuíram enormemente para o ajuste fiscal do setor público, especialmente durante os anos 2000.

Entretanto, a atual combinação entre políticas fiscais pouco prudentes, déficits previdenciários crescentes, guerra fiscal, excesso de vinculações de receitas, contratação de dívidas por entes em situação financeira frágil, aumento de despesas com pessoal, flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e forte crise econômica acirrou o descalabro financeiro de que já padeciam alguns Estados, que se deterioraram franca e significativamente, colocando em risco, por conseguinte, o sistema estruturado pela União para controlar o seu endividamento e, com isso, o risco de insolvência.[636]

---

634 Os principais postulados propalados pela política macroeconômica federal são os seguintes: (i) proibição de que entes subnacionais emitam títulos públicos e definição anual do volume de recursos passíveis de contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais; (ii) definição de um conjunto de metas e compromissos fiscais que precisam ser cumpridas pelos Estados, materializados no "Programa de Reestruturação de Ajuste Fiscal" (PAF); e (iii) possibilidade de os Estados e Municípios oferecerem à União receitas próprias e de transferências como garantias dos débitos para com esta, o que, durante muito tempo, conferiu alta liquidez e certezas aos haveres federais junto aos governos subnacionais. Observe-se que o PAF é obrigatório para os Estados que possuem dívidas renegociadas ao amparo da Lei n. 9.496/1997. Atualmente, 23 Estados e o Distrito Federal possuem este tipo de Programa e, consequentemente, limite de endividamento. Antes da edição das leis responsáveis pela renegociação de dívidas estaduais (LC n. 156/2016) e do Regime de Recuperação Fiscal (LC n. 159/2017), o Congresso Nacional aprovou a troca dos indexadores das dívidas renegociadas pela Lei n. 9.496/1997 (LC n. 148/2014 e LC n. 151/2015) (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 91).

635 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 91.

636 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 91.

Debaixo da "espada de Dâmocles" representada pela probabilidade de vermos ampliado o grupo dos Estados insolventes – impactando, por conseguinte, a trajetória da dívida pública e a estabilidade macroeconômica em si –, e também de modo a estimular o reequilíbrio financeiro dos Estados, advieram as LCs n. 148/2014, n. 156/2016 e n. 159/2017, para, respectivamente, promoverem a renegociação dos fluxos de recebimentos das dívidas com a União e a instituição de mecanismos para recuperação fiscal de Estados em situação de insolvência.[637]

Contudo, não podemos deixar de ponderar que as renegociações de dívidas encetadas pelas aludidas leis, malgrado tenham aliviado os Estados e o Distrito Federal, estimulando-os a adotar medidas de reequilíbrio fiscal, acabaram por reforçar o risco-moral típico dos entes que não lograram conduzir as suas finanças prudentemente. Assim é que,

> Com o propósito de evitar o aumento da exposição da União aos entes em pior situação fiscal e de incentivar a adoção de medidas que promovam ajustes nas contas dos entes subnacionais o Ministério da Fazenda tem promovido a reformulação do Sistema de Concessão de Garantias da União. Nesse sentido, foi instituído o Comitê de Garantias da Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria STN n. 763, de 21 de dezembro de 2015), atualizadas as metodologias de análise de capacidade de pagamento e de contragarantias (Portaria MF n. 501, de 24 de novembro de 2017) e reformulados os Programas de Ajuste Fiscal. Entretanto, há outras linhas de ação possíveis que ainda não foram adequadamente endereçadas e, por isso, contribuem para o aumento da incerteza quanto à sustentabilidade fiscal dos estados. Notadamente, há riscos explícitos para a execução das garantias oferecidas pelo Estado, tais como a concorrência por garantias entre credores, decorrente de possível alavancagem das próprias garantias, e decisões judiciais desfavoráveis à União.[638]

A LC n. 156/2016, que autorizou a renegociação das dívidas dos Estados e do Distrito Federal refinanciadas junto à União, bem como a renegociação de operações de crédito com recursos do BNDES, a de par de ter fortalecido o PAF – incrementando a transparência das contas públicas –, é o resultado de um processo deflagrado a partir de uma série de demandas dos Estados levadas ao STF. A sua origem, pois, remanesce atrelada tanto à crise fiscal estadual

---

[637] Destaca-se que, de acordo com as boas práticas internacionais relacionadas à estrutura fiscal federativa, a edição da LC n. 159/2017 preencheu uma importante lacuna na legislação brasileira, que, até então, não possuía mecanismos de tratamento a Estados em situação de grave desequilíbrio financeiro.

[638] Assume-se o risco, ao ensejo, de que decisões judiciais continuem a flexibilizar a rigidez o art. 35 da LRF, de cujo teor extrai-se serem vedadas as contratações de operações de crédito entre os entes políticos. A desconfiança não é vã, cabe consignar, pelo que encontra eco em casos concretos que culminaram em processos judiciais, os quais, por sua vez, carrearam à edição da LC n. 156/2016; assim também relativamente às ações ajuizadas pelos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87).

quanto à crescente judicialização dos recebimentos dos haveres do Tesouro Nacional junto aos governos locais.[639]

A LC n. 159/2017, instituidora do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, foi concebida de molde a fornecer o instrumental necessário ao ajuste das contas dos Estados com desequilíbrio financeiro mais severo.

Em complementação, investida do propósito de talhar o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, bem como o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, adviera a LC n. 178/2021, que alterou substancialmente a lei de regência do programa, instituindo o Novo Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal De acordo com a LC n. 178/2021, o prazo de vigência do Novo Regime de Recuperação Fiscal (NRRF) será de até 9 (nove) exercícios financeiros, ressalvadas as hipóteses de encerramento previstas no art. 12 e as de extinção, no art. 13 da LC n. 159/2017.

O NRRF busca, por meio de uma combinação de vedações e mecanismos de financiamento, corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas estaduais à custa da implementação das medidas emergenciais e reformas institucionais consubstanciadas no Plano de Recuperação Fiscal elaborado pelo Estado que porventura lograr preencher os requisitos necessários à adesão ao Regime de Recuperação, tudo isso após manifestação favorável do Ministro de Estado da Fazenda, seguida do correlato ato de homologação do Presidente da República.[640] Em suma, o compromisso federativo é composto por seis seções, minudenciadas pelo artigo 5º do Decreto federal n. 10.681, de 20 de abril de 2021.[641]

Evidentemente, não se está aqui a tratar de um documento inalterável ao longo dos anos de vigência do Regime de Recuperação, mesmo porque as metas e compromissos fiscais

---

[639] Como contrapartida às renegociações com a União, a LC n. 156/2016 estabeleceu que os Estados e Distrito Federal deviam limitar o crescimento anual de suas despesas primárias correntes à variação da inflação durante os exercícios de 2018 e 2019. O objetivo dessa contrapartida foi evitar que o alívio do fluxo de caixa dos Estados por causa da redução do serviço das dívidas com a União lhes abrisse espaço para a criação de mais despesas obrigatórias. Ao final, 19 (dezenove) Estados aderiram às renegociações com lastro na LC n. 156/2016 (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 91).

[640] Conforme estabelece o art. 3º da LC n. 159/2017, de modo a que adiram ao RRF, os Estados deverão demonstrar enquadrar-se nos critérios de adesão – apurados com base em regulamentação do Ministério da Fazenda – estabelecidos no *caput* do artigo: (i) apresentar, ao final do exercício anterior, dívida consolidada maior que a receita corrente líquida; (ii) ter comprometido com despesas com pessoal e com serviço da dívida mais de 70% da receita corrente líquida do exercício; e (iii) acumular, nas fontes de recursos não vinculadas, um volume total de obrigações contraídas superior às disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 91).

[641] Regulamenta a LC n. 159/2017, com as alterações promovidas pela LC n. 178/2021.

pactuados por ocasião do acordo federativo devem acomodar-se à conjuntura econômico-financeira dos entes subnacionais em recuperação, a qual jamais poderia ser tomada por imutável. Assim, a alteração do Plano de Recuperação Fiscal será levada a efeito defronte a duas circunstâncias: (i) alteração propriamente dita, de natureza facultativa e realizada a pedido do Estado; e (ii) atualização, de natureza obrigatória e realizada a cada vinte e quatro meses da data de homologação do acordo ou do início da vigência de sua atualização mais recente.[642]

Assevere-se que os indicadores quantitativos a serem preenchidos para fins de adesão ao NRRF já encontravam guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal – o que facilitou a sua

[642] À semelhança do rito ordinário de homologação, as alterações do Plano de Recuperação Fiscal devem ser homologadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, mediante parecer prévio do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, bem como da Secretaria do Tesouro Nacional, caso as modificações propostas alterem a trajetória fiscal do Estado em relação ao Plano de Recuperação Fiscal vigente.

apuração e acompanhamento –, prestando-se a dimensionar o grau da insolvência e a baixa liquidez enfrentada pelo ente respectivo.[643]

Desnecessário consignar que a severidade das medidas de austeridade fiscal que imprimem rigorosos contornos ao Regime de Recuperação constitui um ingrediente extra a tornar ainda mais engessados os orçamentos dos Estados, os quais, assim como o Orçamento Federal, conferem parca margem de liberdade ao Executivo para elaborar a peça orçamentária.

Em contrapartida, conforme expusemos, conquanto não se possa negar que as renegociações de dívidas levadas a efeito pelas LCs n. 148/2014, n. 156/2016 e n. 159/2019[644] tenham estimulado a adoção de medidas de reequilíbrio fiscal por parte dos Estados, fato é que trouxeram dose extra de insegurança jurídica, dando azo a que decisões judiciais permaneçam flexibilizando a vedação embutida no art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos termos proíbem a realização de operações de crédito entre entes da Federação.[645]

Em boa hora, é de se ressaltar, adveio, por intermédio da EC n. 109/2021, a constitucionalização do disposto no art. 35 da LRF – art. 167-A, §6º, II, da CRFB/1988 –, fato a estimular o fortalecimento da gestão fiscal responsável dos governantes, ao vedar, nas ocasiões nas quais apurar-se, no período de doze meses, que a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a tomada de operação de crédito – por parte do ente envolvido – com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida anteriormente contraída – ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Todavia, vale registrar que as projeções fiscais dos "Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal" são preocupantes, porquanto indicam que, a se considerar a manutenção da trajetória de despesas do período recente, a crise dos Estados pode se agravar no médio prazo. Nessa toada, a necessidade de financiamento até 2020 bateu no patamar de R$ 250 bilhões. Caso a trajetória se mantenha ascendente, pode-se esperar a contínua flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal e a intensificação das pressões por novos programas de auxílio federal aos Estados, em momento de evidente sensibilidade fiscal, uma vez que o Governo Federal pode estar ainda distante da meta de resultado fiscal bastante à estabilização da dívida pública.[646]

Tomando-se por base o cenário supraesboçado, a pesquisa intitulada "Finanças Públicas: um Estudo sobre a Rigidez Orçamentária das Despesas Públicas nos Estados do

[643] O Rio de Janeiro foi o pioneiro na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Desde 2017, o Estado do Rio de Janeiro se encontra no RRF, sendo certo que, apenas nos três primeiros anos de vigência, deixou de pagar, do total da dívida assumida com a União, a quantia de R$ 92 bilhões. Com o advento da LC n. 178/2021, cujos termos abrandaram as condições de adesão, o Estado do Rio de Janeiro apresentou um novo Plano de Recuperação Fiscal com vistas a alongar o prazo de pagamento da dívida, objetivando, ademais, beneficiar-se de ajustes, desta feita balizados por regras mais brandas. O novo Plano de Recuperação Fiscal (PRF) permitiria a reprogramação de mais R$ 52,5 bilhões da dívida com a União até 2030, além dos R$ 92 bilhões atualmente suspensos. A solicitação de adesão ao novo formato do RRF se dera em maio de 2021, por meio do Ofício GG n. 195/2021. Escrutinando os dados encaminhados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como analisando as demonstrações disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) concluiu, por meio do Parecer n. 8244/2021/ME, que o Estado estaria habilitado a aderir ao RRF. No dia 10 de fevereiro de 2022, o Estado do Rio de Janeiro encaminhou para avaliação a versão final de seu PRF, aprovado com ressalvas pela STN por meio do Parecer n. 2733/2022/ME. Simultaneamente, na forma do art. 22 do Decreto n. 10.681/2021, o Plano foi apreciado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pelo Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF). O Ministro de Estado da Fazenda, no dia 21 de junho de 2022, encaminhou à Presidência da República minuta de exposição de motivos e minuta de despacho presidencial de homologação do PRF, em observância ao art. 5º da LC n. 159/2017. No dia 22 de junho de 2022, lastreado nos pareceres favoráveis à homologação da STN, da PGFN e do CSRRF, o Presidente da República homologou o Plano, estabelecendo o início da sua vigência em 30 de junho de 2022. Em meados de 2023, foi procedida a verificação do cumprimento de metas e compromissos fiscais ao longo do ano de 2022. A STN, por meio das Notas Técnicas n. 1432/2023/MF, n. 1499/2023/MF e n. 2589/2023/MF, consignou que o Estado descumpriu o limite de crescimento das despesas naquele exercício, assim como a meta de resultado primário, tendo cumprido apenas a de estoque de "restos a pagar". Após pedido de revisão apresentado pelo Estado, a STN acatou as razões que ensejaram o descumprimento da meta de resultado primário, recomendando ao Ministro da Fazenda não fosse aplicada a penalidade relacionada a essa infração. Nesse ínterim, o CSRRF constatou o descumprimento pelo Estado de uma das vedações previstas no art. 8º da LC n. 159/2017. O Ministro da Fazenda, em despacho lavrado no dia 29 de dezembro de 2023, indeferiu pedido de revisão apresentado pelo Estado relativo aos descumprimentos de vedação e do limite de crescimento das despesas, circunstância que ensejaria, a partir do exercício de 2024, o aceleramento do pagamento da dívida pública em 30%, de forma permanente, para além do acréscimo anual ordinário de 11,11% previsto na lei de regência. Ante tais circunstâncias, o Estado do Rio de Janeiro viu-se compelido a ingressar com a Ação Cível Originária (ACO) n. 3.678, com pedido de tutela de urgência, perante o Supremo Tribunal Federal, logrando obter, no dia 06 de maio de 2024, decisão liminar favorável quanto à suspensão da penalidade imposta pelo Governo Federal e quanto à manutenção dos valores a pagar referentes à dívida pública nos mesmos patamares do exercício de 2023. Já no que se refere ao Estado do Rio Grande do Sul, no dia 20 de abril de 2022, foi encaminhada para avaliação a versão final de seu PRF, que foi aprovado pela STN por meio do Parecer n. 7096/2022/ME. O Plano também recebeu parecer favorável da PGFN e do CSRRF. Em maio de 2022, o Ministro de Estado da Fazenda encaminhou à Presidência da República minuta de exposição de motivos e minuta de despacho presidencial de homologação do PRF, o qual foi homologado pelo Presidente da República, iniciando a sua vigência em 1º de julho de 2022. Depois de verificado, em 2023, o cumprimento das metas e compromissos fiscais ao longo do ano de 2022, a STN atestou, por meio das Notas Técnicas n. 1430/2023/MF e n. 1501/2023/MF, que o Estado cumpriu o limite de crescimento das despesas naquele exercício, assim como a meta de resultado primário e de estoque de "restos a pagar". Em seguida, em julho de 2023, o Estado solicitou uma alteração no seu Plano, que, aprovada pela STN, também recebeu pareceres favoráveis da PGFN e do CSRRF, tendo sido homologada a nova versão pelo Ministro de Estado da Fazenda em outubro de 2023. Quanto ao Estado de Goiás, o seu pedido de adesão ao RRF foi protocolado no dia 31 de agosto de 2021, tendo obtido chancela da STN em 21 de setembro de 2021, iniciando-se a partir dessa data a elaboração do PRF, cujo protocolo se dera no dia 29 de novembro de 2021, colhendo, ato contínuo, manifestação favorável do Ministério da Fazenda, notadamente no dia 15 de dezembro de 2021. O Plano foi homologado pelo Presidente da República em 24 de dezembro de 2021, iniciando a sua vigência em 1º de janeiro de 2022. Em 2023, a STN atestou que o Estado cumpriu o limite de crescimento das despesas naquele exercício, assim como a meta de resultado primário e de estoque de "restos a pagar". Relativamente ao Estado de Minas Gerais, a STN concluiu, por meio do Parecer n. 10411/2022/ME, de 6 de julho de 2022, que o Estado estaria habilitado a aderir ao RRF. A aprovação do pedido de adesão se dera com base na decisão cautelar proferida no dia 28 de junho de 2022, em que o Ministro Nunes Marques, relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 983 no STF, autorizou o Poder Executivo

Brasil", referenciada no início deste subcapítulo, constata que, entre os anos de 2011 a 2016, os Estados aplicaram, em média, 23% de suas receitas totais – excluídas as previdenciárias – em despesas atinentes a encargos especiais e amortização de dívidas, não sendo exagero afirmar que a dívida pública foi o item que produziu o maior impacto no orçamento dos Estados, fator decorrente, precipuamente, das reiteradas renegociações travadas a ano a ano, em vista, sobretudo, a que não houvesse a suspensão de transferências da União.[647]

No mesmo período (2011 a 2016), os Estados aplicaram cerca de 17% de suas receitas totais – excluídas as previdenciárias – em despesas com Educação básica, a indicar que a verba vertida a tal rubrica situa-se em patamar alto, se levarmos em consideração os gastos anuais de países desenvolvidos, que consomem com Educação básica o equivalente a 13% do orçamento anual. Ademais disso, no Brasil, o investimento em Educação gira em torno de 5,7% do PIB, percentual ainda acima da média aplicada pelos países desenvolvidos, que gira em torno de 5%. Não obstante, o Brasil não consegue distribuir o dinheiro de forma eficiente a garantir uma educação de qualidade aos brasileiros, que dirá para tornar a economia mais eficiente.[648]

Quanto à Saúde, verifica-se que o percentual médio dos orçamentos anuais dos Estados utilizado em ASPS, foi o de 13% das receitas orçamentárias – excluídas as previdenciárias –, nos anos de 2011, 2012 e 2014; no ano de 2013, o percentual chegou a 12%; e, em 2015 e 2016, os percentuais foram os de 15% e 14%, respectivamente. Sendo assim, na constância do período

---

de Minas Gerais a tomar as providências necessárias à formalização do pedido de adesão ao RRF. Em maio de 2023, o Estado de Minas Gerais encaminhou para avaliação a versão final de seu PRF, que, a par de ter sido aprovado com ressalvas pela STN, colheu parecer desfavorável da PGFN. Através da ADPF n. 983, o Estado obteve a prorrogação do prazo em 120 dias para a homologação de seu PRF, cuja data limite era 20 de dezembro de 2023. (BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf. Acesso em: out. 2024).

644 Destaca-se que, de acordo com as boas práticas internacionais relacionadas à estrutura fiscal federativa, a edição da LC n. 159/2017 preencheu uma importante lacuna na legislação brasileira, que, até então, não possuía mecanismos de tratamento a Estados em situação de grave desequilíbrio financeiro.

645 Tal fato se dera tanto nos processos que culminaram na edição da LC n. 156/2016 quanto nos ajuizados pelos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rondônia, tendendo ao agravamento do cenário conforme se revele mais profunda a crise fiscal estadual (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87).

646 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 88.

647 GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil cit., p. 85.

648 GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil cit., p. 84.

abarcado pela pesquisa (2011 a 2016), é possível afirmar que os Estados têm aplicado cerca de 12% de suas receitas totais em despesas com ASPS.[649]

Por fim, no que tange ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), os Estados, no mesmo período, comprometeram, em média, 5% de suas receitas orçamentárias totais – excluídas as previdenciárias – com déficits relativos ao RPPS de seus respectivos servidores públicos, a denotar que os Estados ostentaram portentosos déficits nos seus resultados previdenciários, cujo valor total perfez, em 2016, a quantia de R$ 49 bilhões.[650]

Como se nota, a massiva maioria dos problemas estaduais é consectária dos regimes de aposentadoria de seus servidores, das vinculações de receitas, da falta de solidariedade financeira entre os poderes, das competências tributárias restritas – decorrência própria do federalismo assimétrico que aqui se instaurou[651] – e da rigidez da despesa com pessoal,[652] sem falar do excessivo volume de renúncias fiscais, aspectos que tão somente poderão ser enfrentados por obra do poder constituinte reformador.

4.4 Reflexões acerca da eficácia do mecanismo de desvinculação

Estreme de dúvidas que o desplanejamento foi alçado a *modus operandi*, sendo certo que a conciliação da execução discricionária do orçamento com a necessidade de materialização dos direitos fundamentais – principalmente os protegidos pelas vinculações constitucionais –, não pode prescindir do enfrentamento de alguns anacronismos que permeiam a dinâmica orçamentária brasileira e que nos conduzem a um inaceitável déficit democrático, alavancado, por sua vez, por uma displicente noção de planejamento, que, em terras brasileiras, não parece ser suficientemente sério no que tange à eleição das verdadeiras prioridades da população.

No arcabouço desse intrincado mosaico orçamentário, dedicar-nos-emos à hercúlea tarefa de explorar as nuances que permeiam as mais variadas normas alocadoras de receitas, de

---

649 Ibidem, p. 82-83.

650 Ibidem, p. 85.

651 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2018. p. 88. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view. Acesso em: nov. 2020.

652 Ibidem, p. 88.

cuja discussão se extrairá a aparentemente paradoxal conclusão segundo a qual se revela irrisória – a despeito da nítida supremacia do Executivo sobre o Parlamento – a margem de negociação relacionada à alocação das receitas orçamentárias, fato a afetar o cotidiano daqueles que necessitam de apoio governamental para o gozo dos direitos fundamentais,[653] culminando na triste realidade que aponta para o fato de que a implementação de diversos direitos sociais em nosso País afigura-se inequivocamente esbofeteada.

As taxas de êxito do Poder Executivo no que se refere à produção legislativa alcançam, no Brasil, patamares inimagináveis, quadro impulsionado pela promulgação da Carta de 1988, responsável por alterar de forma significativa o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo. E, na seara da tramitação e posterior execução do orçamento, essa realidade se mantém absolutamente inalterada.[654]

De feito, o que se vê é um verdadeiro descalabro não apenas no transcurso do trâmite orçamentário, mas sobretudo na canhestra execução da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária.

Conforme já pontuamos, as deficiências objeto do vertente trabalho encontram supedâneo em três sortes de anacronismos bastante visíveis, quais sejam:

i) a reduzidíssima margem de manobra de que dispõe o Poder Executivo para exercer a sua discricionariedade relativamente à confecção dos projetos de leis orçamentárias, a redundar no engessamento da programação, com efeitos deletérios na equação da separação de poderes;

ii) a reação do Poder Executivo, que, atado em sua discricionariedade atinente à elaboração do orçamento, corrige a fórceps a distorção, valendo-se de estratagemas que culminam no descumprimento do planejamento aprovado pelo Legislativo, fato a igualmente reverberar na equação da separação de poderes, porquanto o Executivo, a torto e a direito, promove – sem quaisquer doses de timidez – alterações no orçamento, sem que se valha da imprescindível chancela do Parlamento;

iii) a evidente supremacia do Poder Executivo no que se refere à execução orçamentária, impulsionada pelo "presidencialismo de coalizão", cujos mecanismos de

---

653 Ibidem, p. 88.

654 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In:* SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Reforma Política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 250-251.

> funcionamento fazem as vezes de motor propulsor e catapultador desses vícios, mormente porque o Presidente da República, dotado de amplos poderes legislativos e estimulado pelas brechas constitucionais, impõe a sua agenda sem que se sinta pressionado a negociar com o Parlamento acordos destinados a preservar a vontade dos representantes da população, subrepticiamente demitidos da função de representação da sociedade e, por conseguinte, da definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, acabando por ocasionar o definhamento da democracia representativa.

Ao ensejo, não seria demais aventar que a necessidade de comprometimento com severas metas de superávit primário, sobretudo após o debacle cambial de 1999, exigiu a elevação do patamar de arrecadação, provocando a prorrogação da vigência de tributos temporários, bem como do mecanismo de desvinculação, tudo de molde a pavimentar o terreno para o aumento da discricionariedade do Poder Executivo no controle do processo orçamentário, circunstância que se materializava, no curto prazo, à custa não só do contingenciamento de despesas ligadas a tributos vinculados, mas também do represamento de investimentos.

Nesse cenário, a desvinculação das receitas da Seguridade Social passou a ser fundamental para a geração de recursos livres no orçamento. De parte isso, o abuso dos instrumentos anteriormente evidenciados de represamento de despesas encetou um ciclo vicioso com a demanda por mais vinculações de receita e mais despesas de caráter obrigatório, acentuando, como se não bastasse, o engessamento orçamentário.[655]

Inclusive, MARCOS MENDES sustenta que, entre os instrumentos de gestão orçamentária disponíveis, assumem posição de destaque "a compressão dos investimentos públicos (via contingenciamento de gastos), a elevação da carga tributária (via expansão de contribuições sociais) e a flexibilização da alocação dos recursos por meio da Desvinculação das Receitas da União",[656] tudo isso ditado pela "superindexação" das despesas obrigatórias, cujos efeitos compressores sobre as demais despesas não são desconsideráveis. Por esta razão, a DRU, embora apresente-se como um precário instrumento de gestão orçamentária, revela-se por

---

[655] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 209.

[656] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 2.

demais importante, evitando que a excessiva vinculação de receitas se anteponha como um mal maior.

Sem embargo, uma criteriosa e detida análise sobre o comportamento das contas públicas joga por terra a ideia de que a DRU mostra-se fundamental à implementação do ajuste fiscal pela via da diminuição da excessiva rigidez orçamentária.

Exemplo revelador do quão inócua pode ser a desvinculação traduz-se pelo desempenho do desatrelamento no que concerne às contribuições sociais voltadas à Seguridade Social. Considere-se que, até o ano de 2019, todas as contribuições sociais, incluídas as da Seguridade Social, eram abocanhadas pelo mecanismo de desvinculação – primeiramente, na ordem de 20%; depois, na de 30%.

Atualmente, como se sabe, as contribuições sociais da Seguridade Social são poupadas da DRU, porquanto excepcionadas pela EC n. 103/2019, que logrou introduzir o § 4º no bojo do art. 76 do ADCT, estabelecendo que a desvinculação não se aplica às receitas oriundas das contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social.

No ano de 2016, o Orçamento da Seguridade Social acumulou um déficit de R$ 243,2 bilhões nos doze meses encerrados em outubro, o equivalente a 3,9% do PIB. A evolução do déficit da Seguridade Social naqueles anos pode ser explicada, principalmente, pelo aumento das despesas. No ano de 2002, tal classe de despesas correspondia a 11,4% do PIB; em 2016, alcançou 13,8% do PIB. Parte desse recrudescimento se deveu enormemente à expansão dos gastos com os benefícios do Regime Geral da Previdência (RGPS), que cresceram de 5,8% do PIB para 8,1% do PIB.[657] Em paralelo, contribuíram para o arrefecimento da arrecadação, entre outros fatores, as desonerações tributárias da folha de pagamentos e a ampliação dos setores da economia abarcados pelo Simples, sendo que, do total da arrecadação a título de contribuições sociais, a DRU abocanhava 20%, valendo notar que, ainda assim, seria mantida a necessidade de um aporte que ultrapassaria R$ 15 bilhões do Orçamento Fiscal, apenas de sorte a que se financiasse o Orçamento da Seguridade Social.

[657] BRASIL. Ministério da Economia. Notícias. Déficit da Seguridade Social alcança 4% do PIB puxado pela despesa com Previdência. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-do-pib-puxado-pela-despesa-com-previdencia. Acesso em: nov. 2020.

Debalde, análises talhadas por economistas demonstram, por outro lado, que o Governo Federal, àquela época, não mais necessitaria do instrumento de desvinculação exatamente por conta do déficit que assolava a Seguridade Social.[658]

A questão assumia faceta ainda mais drástica quando se constatava a inclusão no Orçamento da Seguridade Social das despesas afetas aos benefícios previdenciários pagos aos servidores públicos aposentados e pensionistas,[659] o que é vedado pela Constituição, cuja redação, aliás, é inequívoca ao dispor que as receitas oriundas das contribuições sociais da Seguridade Social tão somente poderão ser utilizadas – como o próprio nome está a denotar – para garantir a manutenção ou a expansão da Seguridade Social (Previdência Social, a Assistência Social e Saúde). Atente-se, ainda, que o STF referenda a vedação ora explicitada, ao reafirmar a ideia segundo a qual o elemento caracterizador das contribuições parafiscais é a afetação do produto de sua arrecadação a uma específica finalidade.[660]

Em que pese as vantagens trazidas a reboque pelo mecanismo de desvinculação – e supraevidenciadas por MARCOS MENDES –, é fato notório que a sua importância e eficácia foram gradualmente se reduzindo com o passar dos anos. FERNANDO ÁLVARES CORREIA DIAS[661] aclara-nos os motivos. Vejamos.

O primeiro deles pode ser atribuído ao fato de as despesas inerentes à Seguridade Social – em especial às atreladas à Saúde e à Previdência Social – terem crescido em ritmo pujante. Registre-se que, enquanto as despesas previdenciárias recrudesceram em função dos seguidos reajustes acima da inflação do salário-mínimo – referência para os benefícios previdenciários –, os gastos com as ASPS cresceram em virtude das modificações levadas a cabo pela EC n. 29/2000, cujos termos impuseram que as despesas com Saúde crescessem no ritmo de crescimento do PIB, o qual, por seu turno, costumava crescer acima da inflação, puxando para o alto esta sorte de gastos.

Intuitiva a ilação segundo a qual as áreas da Saúde e da Previdência Social passaram a demandar mais recursos, acarretando, por conseguinte, a diminuição da possibilidade de

---

658 OLIVEIRA, Ribamar. Com PEC, fundos têm R$ 260 bi para abater dívida: superávit financeiro vai ajudar também governo a cumprir a chamada "regra de ouro" cit.

659 Tais pagamentos, sem embargo, deveriam integrar o Orçamento Fiscal.

660 De feito, o STF entendeu, por ocasião do acordão proferido no bojo do RE 146.733 – cujo objeto era a CSLL –, que as contribuições parafiscais são diferentes de impostos e taxas, não estabelecendo-lhes a Constituição, todavia, fato gerador próprio, já que as contribuições parafiscais e os empréstimos compulsórios não se identificam pelo fato gerador, mas, sim, pela destinação legal do produto da arrecadação.

661 CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? cit.

remanejamento da arrecadação das contribuições sociais da Seguridade Social não só para o pagamento de outras despesas como para a amortização da dívida pública.

O segundo fator responsável pelo enfraquecimento da possibilidade de a DRU gerar recursos para livre alocação foi o exercício de pressão por parte dos grupos que se consideraram prejudicados pelo mecanismo.

ANDRÉ CASTRO CARVALHO perfilha o mesmo entendimento, ao aludir à constatação do economista FERNANDO SERTÃ MERESSI, que enxerga a DRU, tecnicamente, como prática orçamentária vã, mesmo porque, caso seja desvinculada parcela de recursos do Orçamento da Seguridade Social, determinada fatia do Orçamento Fiscal deverá custear o déficit oriundo dessa desvinculação, já que as despesas, no âmbito do Orçamento da Seguridade Social, tornaram-se, em sua massiva maioria, obrigatórias, motivo pelo qual tais gastos, ostentando natureza obrigatória, não poderão prescindir de custeio – quer por intermédio de recursos vinculados, quer pela via de recursos não vinculados.[662]

Em vão, o Governo Federal permanecia, em obediência à determinação constante na Constituição, desvinculando as receitas dos gastos que lhes eram correlatos. E, nessa ciranda, seguia transferindo recursos do Orçamento da Seguridade Social em ordem a tapar os rombos do Orçamento Fiscal, muito embora, em termos práticos, o estratagema se revelasse falacioso, porquanto o que se estava a subtrair da Seguridade Social retornava, ao fim e ao cabo, sob a forma de transferência fiscal.[663]

Com efeito, antes da promulgação da EC n. 103/2019, quando as contribuições sociais da Seguridade Social não eram poupadas da DRU, a maior parte dos recursos então desatrelados do Orçamento da Seguridade Social acabava retornando para a Seguridade, em função do crescimento das despesas afetas à área, obrigando o Tesouro Nacional a realizar significativos aportes. Por este motivo, não teria respaldo a afirmação segundo a qual a DRU implicava perdas significativas para a Seguridade Social.[664]

Em 2010, dos R$ 46,6 bilhões desvinculados do produto arrecadado a título de contribuições sociais – em sua quase totalidade receitas do Orçamento da Seguridade Social –, R$ 37,6 bilhões retornaram como recursos de livre alocação (Fonte 100) para o pagamento de despesas do Orçamento da Seguridade Social, fato explicado pela expansão das despesas com

---

662 CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas* cit., p. 275.

663 AFONSO, José Roberto Rodrigues; TOLLINI, Hélio Martins. Uma falácia orçamentária. *O Estado de S. Paulo* (07.12.2011). Disponível em http://www.joserobertoafonso.ecn.br. Acesso em: dez. 2018.

664 CORREIA DIAS, Fernando Álvares. *Desvinculação de receitas da união, ainda necessária?* cit., p. 15-16.

benefícios previdenciários e assistenciais (especialmente devido a aumentos reais do salário-mínimo), e pelo aumento dos gastos na área de Saúde (à época vinculados ao crescimento do PIB). A bem da verdade, a possibilidade de troca de fontes de recursos enfraquece o argumento de que a DRU avança sobre os gastos sociais: o que se retira por meio da DRU pode voltar para aquela área por meio de alocação de recursos orçamentários livres.

No que tange à área da Educação, os recursos empregados nos gastos com MDE não se sujeitam à DRU desde 2011.

De parte isso, oportuno atentar ao fato de que, desde 2009, em virtude de lei, o superávit financeiro do Tesouro não obedece às vinculações dos recursos que lhe deram origem, de sorte que as parcelas não gastas durante o exercício financeiro mantêm-se desatreladas no exercício seguinte, a possibilitar sejam utilizadas para a amortização da dívida pública federal.

Todavia, é preciso que não se desvie o foco do que convencionou-se tachar de efeito deletério das vinculações. É que, diante desse cenário de amarras orçamentárias em profusão, os gastos públicos não passam incólumes, mostrando-se flagrante e perenemente ineficiente a sua alocação, sobretudo porque algumas políticas públicas, ao gozarem de garantias quanto à sua execução, veem-se eximidas de provar o motivo pelo qual merecem ser contempladas, livrando o gestor, por conseguinte, de perseguir resultados mais expressivos em termos de eficiência alocativa.

Ademais, abre-se o flanco para que a geração atual imponha às seguintes a forma como deve ser estruturado o gasto público. E, sob este espectro, o mecanismo de desvinculação antepõe-se como uma orquestrada reação do Poder Executivo ao engessamento orçamentário produzido pelo Poder Legislativo ao longo dos anos, configuração que nos permite concluir que o orçamento público ecoou as intempéries que lastreiam o Sistema Político.

Muito infelizmente, todas as medidas até o presente momento implementadas nada mais são do que verdadeiros tapa-buracos. A higidez das contas públicas não mais pode prescindir de um acerto permanente e eficaz, a perpassar a aprovação da Nova Lei de Finanças Públicas (NLFP), no encalço da tão aguardada regulamentação da Reforma Tributária.[665]

Quanto aos esforços do Congresso Nacional em direção à implementação do comando embutido no § 9º do art. 165 da Constituição, tem-se o Projeto de Lei Complementar (PLP), de

[665] O primeiro projeto de regulamentação da Reforma Tributária é o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 68/24, que regulamenta o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS). Já o PLP n. 108/24, consubstancia normas sobre a gestão do IBS, de seu comitê gestor, da sua repartição de receitas, além de regulamentar o Imposto sobre Transmissões *Causa Mortis* e Doações (ITCDM) e a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

vagaroso trâmite, cuja iniciativa partiu do ex-Senador Tasso Jereissati, ao qual amalgamou-se o projeto do também ex-Senador Renato Casagrande.

Não custa aclarar que, após a aprovação, os projetos – então unificados – culminarão na edição do que inicialmente apelidou-se de Lei de Responsabilidade Orçamentária (LRO), tendo recebido, porém, a alcunha final de NLFP. Sendo assim, a NLFP revogará a vetusta Lei n. 4.320/1964, imprimindo, vez por todas, concretude ao comando inserido no § 9º do art. 165 da Lei Maior. Trata-se do PLP n. 295/2016,[666] cujos termos darão corpo à determinação constitucional.

Com efeito, o § 9º do art. 165 da Carta de 1988 propugna pela edição de uma lei complementar que verse sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias; em suma, uma lei complementar de cujo desiderato extrai-se a estruturação do Sistema Orçamentário brasileiro.

Difícil crer que a lei complementar em comento, a despeito de sua inegável relevância, ainda não tenha saído do papel, motivo por que, enquanto não advier, a Lei n. 4.320/1964 continuará a se encarregar de suprir esta inaceitável lacuna. Situação lamentável, considerada a circunstância de encontrar-se a aludida lei bastante desatualizada no que se refere ao tratamento e ao manejo dos registros contábeis, mesmo porque o seu foco recai sobre o registro da execução orçamentária.[667]

De feito, a despeito de sua vinda tardia, o indigitado projeto é merecedor de elogios, porquanto: (i) propõe a antecipação dos prazos de envio e apreciação do PPA, de modo a torná-lo consonante com o disposto na LDO, fato a propiciar a sua compatibilidade com a LOA já a partir do segundo ano do mandato do Chefe do Poder Executivo; (ii) determina que a União explicite a maneira pela qual a estratégia fiscal prospectiva de dez anos se coadunará com os princípios da gestão fiscal responsável, introduzindo o horizonte temporal de longo prazo nas discussões de sustentabilidade das políticas públicas, o que, no nosso entender, é absolutamente elogiável, já que, no Brasil, o planejamento de longo prazo cinge-se a míseros quatro anos, em afronta crassa à inteligência do art. 174 da Constituição; (iii) altera os classificadores da LOA, tornando-a mais compreensível ao cidadão comum; (iv) restringe a inscrição de despesas em

[666] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar – PLP n. 295/2016 cit.

[667] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 81.

"restos a pagar" em todos os exercícios, na eventualidade de o ente não ter suficiente disponibilidade de caixa.[668]

O processo orçamentário brasileiro é permeado por decisões que levam em consideração, primordialmente, aspectos de curto prazo. De molde a que o cenário sofra reversão, conferindo, por conseguinte, dose maior de transparência à política fiscal, o objetivo de longo prazo deveria vir expressamente consignado na LRF, o que foi obstaculizado com o veto do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso ao art. 3º, que previa a inserção de um "Anexo de Políticas Fiscais" ao PPA, cujo prazo estender-se-ia por oito anos, vinculando, dessarte, a confecção de dois Planos Plurianuais.

Não bastasse isso, a LRF, em sua origem, falhou ao não esmiuçar o conteúdo do "Anexo de Metas Fiscais" – peça integrante da LDO representativa do planejamento de médio prazo –, não tendo especificado, por exemplo, a gradação das prioridades *vis a vis* o seu grau de importância. Todavia, tal omissão foi suprida com o advento da Lei Complementar n. 200/2023, diploma legal que inaugurou o novo regime fiscal para as contas da União, o denominado novo arcabouço fiscal, substitutivo do Teto de Gastos Públicos criado pela Emenda Constitucional n. 95/2016.

Com efeito, a Lei Complementar n. 200/2023 alterou o artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal para esmiuçar o conteúdo do "Anexo de Metas Fiscais", agregando-lhe mais um ano, sendo certo que, além do exercício financeiro em curso, o anexo referir-se-á aos três subsequentes. Além disso, o novo Arcabouço Fiscal cuidou de prever o efeito esperado das metas sobre a trajetória da dívida pública para o período de dez anos.

Dessarte, o "Anexo de Metas Fiscais" da LDO da União passou a agasalhar: (i) *Marco Fiscal de Médio Prazo*, com projeções para os principais agregados fiscais componentes dos cenários de referência; (ii) o efeito esperado e a compatibilidade – considerado o período de dez anos – do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência

---

[668] A lei prevê a criação de normas para disciplinar a avaliação e a execução das iniciativas e projetos de investimento público. Espera-se, com isso, que as iniciativas sejam mais bem planejadas e organizadas, antes de serem inseridas no orçamento, e que haja informações disponibilizadas que permitam o bom monitoramento da execução das obras. Ela também exige que quadro fiscal de médio prazo, que acompanha a LDO, tenha o seu horizonte temporal expandido dos atuais três para cinco anos e apresente separadamente as estimativas dos principais agregados de receitas e despesas. Além disso, acresce a exigência de que esse quadro fiscal indique o espaço disponível para novos gastos plurianuais, em cada um dos quatro exercícios subsequentes, de forma a impedir que se assumam novas obrigações sem a previsão de como financiá-las. Pelo citado PLP, a LDO passará a definir a previsão de receita que constará na LOA. O PLP também atualiza os princípios e normas gerais da contabilidade pública, objetivando a adequação aos padrões internacionais, bem como propõe a estruturação de um sistema de custos (BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 81).

da dívida pública; (iii) os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais para o resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25% e de mais 0,25% do PIB; (iv) limites e parâmetros orçamentários dos poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições relativas à sustentabilidade da dívida; (v) estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição da República, tomando por base que os órgãos e entidades da Administração Pública devem realizar a avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados; (vi) proibição de que a LDO disponha sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

Noutra vertente, há que se frisar que a EC n. 95/2016, ao ter estabelecido um limite de vinte anos para o crescimento das despesas com base no indicador da inflação, exigia que o Governo Federal aprimorasse os instrumentos de planejamento do espaço fiscal disponível.

Ao ensejo dessas medidas, parece-nos que a LRF merecia aperfeiçoamento, de modo a que se estabelecesse uma clara regulamentação sobre os instrumentos de planejamento fiscal de médio prazo, assim como de uma metodologia pela qual se revelasse possível empreender avaliações de riscos fiscais. Isso foi sanado, em parte, pela Lei Complementar n. 200/2023, que previu o *Marco Fiscal de Médio Prazo*, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias das discricionárias, nos moldes do inciso II do § 5º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Far-se-ia necessário instituir e produzir periodicamente uma avaliação da evolução das despesas com base na legislação vigente, compatibilizando o cenário fiscal de médio prazo com as projeções das receitas e dos custos dos programas já em andamento. Dessa forma, antes que novos programas fossem aprovados, as autoridades, de antemão, teriam como aquilatar o grau de comprometimento do espaço fiscal no médio prazo decorrente do custo das atuais políticas públicas, posto que disporiam de informações adequadas à deflagração, a partir de uma avaliação qualificada das políticas e programas públicos, de um processo interativo de tomada de decisões quanto às ações a serem mantidas, descontinuadas ou, até mesmo, iniciadas.

De todo modo, espera-se, em paralelo, que a aprovação da NLFP – imbuída do propósito de, a um só tempo, restabelecer a saúde financeira brasileira e permitir que o recurso à emissão da dívida pública não seja tomado como a principal força motriz dos investimentos – colha o necessário apoio do Executivo, de sorte a que a sua tramitação possa evoluir, pavimentando o

terreno para que o País, enfim, atinja um nível de responsabilidade orçamentária condizente com o ideal de responsabilização na gestão fiscal há anos almejado em terras brasileiras.

5 O ORÇAMENTO DESNUDADO DE SEU DESIDERATO PROGRAMÁTICO

5.1 O (des)equilíbrio de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no processo orçamentário

Diante das evidenciadas constatações, intuitiva e lastimável a ilação de que o orçamento se demitiu da tarefa de guiar os agentes promotores do desenvolvimento econômico e social, restando desfalcado da verve programática de que deveria estar imbuído.

Partindo do pressuposto ora tomado em conta, e diante dos anacronismos que vêm acometendo não apenas a confecção do orçamento, mas, o que é pior, a sua execução – completamente desapegada daquilo que efetivamente o Parlamento aprovou –, não são raras as vozes a se levantar em defesa do controle da eficácia dos direitos sociais pela via do correspondente controle da aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles elaboradas.[669]

Na mesma toada, tem-se propugnado pela erradicação de algumas manobras inconstitucionais que, uma vez materializadas, conduzem ao completo esvaziamento da força normativa das leis orçamentárias, desvelando cristalino déficit de vinculação do gestor à decisão do Parlamento em matéria orçamentária.

Até aqui expusemos a dinâmica orçamentária brasileira e a problemática resultante da falta de equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, cujas consequências desembocam em alguns anacronismos, de modo que, nesse momento, exploraremos minuciosamente as consequências oriundas dessa nefasta combinação de disfuncionalidades, escrutinando, um a um, os cancros que distorcem a execução orçamentária e imprimem baixa densidade normativa às leis orçamentárias.

Conforme já pontuamos, ante a avassaladora supremacia do Poder Executivo no que toca à execução orçamentária, é patente a incapacidade do Parlamento de apreender e, consequentemente, reverberar os anseios da sociedade.

De outra banda, devemos atentar ao fato de que o aumento do grau de vinculação de receitas a partir da promulgação da Constituição de 1988, conforme observa JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, indica que semelhante moldura, antes de ser sido forjada por um

---

669 PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

processo decisório de índole técnica, é consectária das escolhas políticas em direção à descentralização de receitas e à estipulação de garantias que subsidiem as prioridades orçamentárias do novo regime.

Não por outro motivo, prevaleceram as vinculações – antes indesejadas sob o ponto de vista técnico –, circunstância que reflete o movimento de partilha de poder imanente à transição institucional promovida pela Carta de 1988. Dessa forma, o mecanismo de vinculação:

> [...] considerado indispensável para reduzir o poder de influência do Poder Executivo federal sobre as transferências aos entes subnacionais e sobre as prioridades orçamentárias voltadas às áreas "sociais" e à educação, *serviu como uma garantia constitucional de que seria reduzido o grau de discricionariedade do Poder Executivo, ainda que, com isto, o Poder Legislativo também tenha aberto mão de ter uma participação mais ativa sobre as decisões orçamentárias* [670] (realces não existentes no original).

Naturalmente, não deixa de ser alarmante o baixo índice de produção legislativa do Parlamento, em comparação com as proposições iniciadas pelo Poder Executivo, fator ainda mais acirrado pela morosidade do processo de tramitação de projetos de lei e de outras proposições iniciadas pelos parlamentares.

De fato, o padrão de ação mais reativo do que proativo adotado pelo Parlamento brasileiro enseja gravosas consequências para a qualidade da democracia brasileira, modelada por relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo que apontam para a continuidade de uma tendência de inspiração liberal, a qual remonta às origens do Estado brasileiro no século XIX.

No Brasil, afora a específica análise da questão orçamentária, as taxas de sucesso e a preponderância do Poder Executivo, igualmente identificadas na produção legislativa, aumentaram em ritmo galopante. À guisa de ilustração, basta a constatação de que, após a promulgação da Carta de 1988, é de 72,7% o nível de sucesso referente à aprovação de projetos de lei enviados pelo Poder Executivo, ao passo que a primazia deste Poder na produção legislativa saltou de 38,5% para 86%.[671]

Isso é reforçado pela promulgação da Carta de 1988, responsável por alterar de forma severa o balanceamento de forças entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que a legislação elaborada pelo regime militar para ampliar os poderes do Presidente da República restou

---

[670] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 115.

[671] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário cit., p. 250.

incorporada à nova Carta – conservando, todavia, a fragmentação institucional presente na Constituição de 1946 –, de sorte que a Constituição de 1988 logrou inaugurar uma modalidade de presidencialismo mais forte, mesmo porque mantidos todos os poderes de legislar introduzidos pelo regime militar, ao passo que, ao tempo da Constituição de 1946, o Presidente da República detinha apenas um desses poderes, representado pela iniciativa em questões administrativas. Por tudo isso, o Chefe do Executivo, atualmente, concentra vastíssimos poderes atinentes ao estabelecimento da agenda legislativa.[672]

Cumpre registrar, entretanto, que a exacerbação do número de partidos – os quais, a bem da verdade, representam correntes de pensamento substanciais e distintas – deturpa a engenharia democrática tal como concebida originariamente, daí decorrendo, como é de se supor, os desdobramentos que lhe são imanentes.

Noutra perspectiva, quanto maior o número de partidos, maior a probabilidade de o partido do Presidente da República não controlar a maioria legislativa e, por conseguinte, em grau mais intenso as vinculações se reproduzem.

Sem embargo, os Presidentes da República não enfrentam dificuldades para aprovação de suas respectivas propostas, a denotar que a situação brasileira desborda da moldura que a literatura atribui à democracia.

Com grande acuidade, ARGELINA CHEIBUB FIGUEIREDO e FERNANDO LIMONGI recordam que as escolhas concernentes à legislação eleitoral e à forma de governo definem a estrutura institucional, de modo que constituintes e planejadores institucionais guardam a percepção de que a escolha da estrutura institucional afeta o comportamento político. E os constituintes de 1988 fizeram a opção pela manutenção do sistema presidencial, restando preservados os critérios inspiradores da legislação eleitoral consubstanciada na Constituição de 1946.

O sistema presidencialista e o voto proporcional com listas abertas para o Poder Legislativo permaneceram em cena, malgrado o alerta no sentido de que semelhante escolha institucional contribuiria para estimular a fragmentação do sistema partidário. Dessarte, como

---

672 Relacionado especificamente à medida provisória – instrumento mais poderoso de que dispõe o Executivo –, releva sopesar seus efeitos sobre a democracia, isso porque sua principal consequência é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Poder Legislativo. Quando o Congresso analisa uma medida provisória, não mais lhe compete a escolha entre o *status quo ante* e o estado a ser gerado por sua conversão em lei, cabe-lhe apenas optar entre o estado a ser gerado pela conversão da medida provisória em lei e o novo estado produzido pela rejeição da dita medida provisória, em vigor há algum tempo. Dessa feita, o retorno ao status quo ante não está em cogitação (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário cit., p. 251-254).

foram acentuados os aspectos centrífugos da escolha institucional, houve incremento de magnitude na maioria dos distritos, reforçando a tendência do aumento do número de partidos. E, como se viu, quanto maior é o número de partidos, maior é a probabilidade de o partido do Presidente não controlar a maioria legislativa, ocasião na qual o mandatário teria dificuldades mais acentuadas em aprovar suas propostas na Câmara dos Deputados.[673]

Todavia, a forma de governo e o sistema de representação brasileiros fogem à função que a literatura lhes atribui quanto à mecânica de funcionamento de governo nos regimes democráticos. No Brasil, ao revés, convém repisar, a preponderância do Poder Executivo na produção legislativa recrudesceu em ritmo frenético.

Sob o espectro exclusivamente orçamentário – não é de se desconsiderar –, a realidade evidencia um quadro, no mínimo, periclitante, sendo certo que o que fundamentalmente deveria alimentar a democracia, vem minando a sua implementação, dando origem a uma peça orçamentária de cujo talhe extraem-se inacreditáveis déficits de legitimidade, com resvalos no princípio democrático, pelo que, no tocante ao atendimento das prioridades na alocação de recursos, o pluralismo partidário inviabiliza a sua concretização.

Em verdade, o incrementalismo – expediente pelo qual a Lei Orçamentária é elaborada com base no orçamento do ano anterior –, que por muitos anos norteou a elaboração do orçamento brasileiro, é peça-chave na acomodação da pluralidade dos interesses representados pelos parlamentares.[674] O alto grau de fragmentação desses interesses dita o nível de dificuldades em promover-se extenso remanejamento de recursos, fato a, paradoxalmente, reforçar o próprio incrementalismo e, via de consequência, a rigidez orçamentária.

A moldura brasileira de orçamento, focada no curto prazo, pontua MARCOS MENDES, é consectária de um sistema fiscal baseado em despesas obrigatórias rígidas e crescentes, que consomem 92% do orçamento, somado a um regime político em meio ao qual é dificultosa a formação de maiorias no Congresso pelo Poder Executivo. Assim, continua o autor:

> A combinação desses dois ingredientes faz com que o Poder Executivo opere a execução do orçamento com base em dois objetivos: cumprir metas fiscais e atender demandas da base aliada do governo, liberando recursos de interesses de parlamentares e partidos. O sistema tem sido bem-sucedido no cumprimento de metas fiscais e parcialmente bem-sucedido na composição de maiorias governistas no

[673] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário cit., p. 250-251.

[674] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 14.

> Congresso. Por outro lado, simplesmente ignora qualquer consideração acerca da qualidade do gasto e da relação benefício-custo dos programas públicos.[675]

Quanto mais pluralista for a sociedade, mais ricos deveriam ser os desdobramentos do poder social e mais consistente a sedimentação do poder político que dele deriva, já nos ensinava o saudoso Mestre DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO.[676]

O Professor RICARDO LOBO TORRES, consoante observamos linhas atrás, não raro chamava-nos a atenção para o fato de que a constitucionalização das políticas públicas por meio das vinculações, tornando-as contramajoritárias, abriria o caminho ao controle jurisdicional não democrático, introduzindo um novo ator no jogo político entre Legislativo e Executivo, não sem considerarmos que o alargamento do quadro constitucional das vinculações denotou a preocupação de se institucionalizar as políticas liberais em seus mínimos detalhes.[677]

Já se explicitou que, no ano de 1989, 48% da receita orçamentária encontrava-se vinculada a certas despesas, percentual que, computadas as transferências intergovernamentais, subia para 94,4%, a indicar que as despesas não condicionadas correspondiam a tão somente 5,6% do orçamento.[678] Ao longo dos anos, como era de se esperar, o quadro se acentuou, de sorte que, nos dias de hoje, o engessamento está na ordem de 92%.

É sob esse fio condutor que exploraremos os contornos de três sensíveis questões: i) o alto índice de vinculação orçamentária; ii) a DRU como um mecanismo de flexibilização da rigidez orçamentária; iii) o orçamento impositivo como um antídoto para amainar a excessiva liberdade conferida ao Executivo via DRU.

Com efeito, defrontamos com uma trajetória muito bem delineada: primeiramente, presenciamos a absoluta deturpação do princípio da não vinculação de impostos, do que decorreu o atual terrível engessamento orçamentário; com vistas à contemporização da rigidez, sobrevieram os mecanismos de desvinculação, os quais acabaram por conferir uma desmesurada liberdade para o Poder Executivo; como resposta, vislumbrou-se a impositividade orçamentária.

---

675 MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 42.

676 Tais expressões intermédias dos grupos secundários portam a extensa diversidade do poder social, até que todas essas expressões se concentrem, numa derradeira transmutação qualitativa, no Estado, dotando-o, desta feita, do monopólio legítimo de todas as manifestações coercitivas, enaltecendo-o como a mais complexa e acabada organização do poder político conhecida (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público* cit., p. 126-127).

677 Ibidem, p. 338.

678 TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 338.

O problema a ser encarado tem a ver com a dinâmica imanente ao processo orçamentário brasileiro, sobejamente generoso em termos de vinculação de receitas e extremamente despótico quanto à possibilidade de o Chefe do Executivo empreender, ao seu bel-prazer e alvedrio, modificações no orçamento, em que pese a decisão orçamentária do Parlamento.

Em suma, o Poder Executivo raramente cumpre o que foi decidido pelo Congresso Nacional, ainda que a decisão do Parlamento represente mera chancela de sua proposta original. Semelhante curso de rota macula o princípio democrático, ante o constante desatendimento da escolha da população, escolha esta depositada por voto na "conta" dos seus legítimos representantes.

Não à toa, a execução orçamentária se antepõe como instrumento de grande valia para o Executivo, precipuamente na condução das negociações com os parlamentares, lançando por terra a legitimidade de que deveria estar impregnada a peça orçamentária.

A tramitação parlamentar do orçamento sofre severas distorções, a impor modificações no relacionamento entre os poderes como forma de contemporizar os anacronismos evidenciados no subcapítulo 4.4, quais sejam: (i) reduzida margem de manobra do Executivo para confeccionar os projetos de leis orçamentárias; (ii) reação do Executivo em face do assoreamento de sua discricionariedade; (iii) supremacia do Executivo na execução orçamentária.

O que se vê, nas palavras de JOSÉ MAURÍCIO CONTI:[679]

> [...] é uma verdadeira "guerra" entre o Poder Executivo e o Legislativo, este querendo vincular, e aquele, desvincular recursos. Uma disputa de poder na arena do orçamento público.
> As vinculações são apenas instrumentos dessa guerra. Instrumentos que podem ser úteis para nos proteger dos maus governantes, obrigando-os a aplicar recursos nas áreas mais importantes; mas prejudicam os bons governantes, tirando-lhes a discricionariedade para usar o dinheiro público da forma que pode se mostrar mais adequada ao interesse da coletividade. As vinculações, tal como as facas, não são boas ou más. Bom ou ruim é o uso que se faz delas. Tanto podem ser úteis para salvar vidas, como fazem os médicos com seus bisturis, como para acabar com elas, como fazem os assassinos.
> Uma guerra cujo foco está de todo equivocado, pois a questão principal não é para onde destinar os recursos, mas sim como utilizá-los bem.

Cabe assinalar, outrossim, que a distorção a que se fez alusão é acirrada pela superficialidade das prestações de contas, que pecam por evasivas, porquanto sonegados da análise a ser empreendida pela Corte de Contas dados providencialmente ocultos na "caixa

[679] CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 180.

preta" da Lei Orçamentária[680]– depois de ajustada à custa dos decretos de contingenciamento que aviltam as políticas públicas priorizadas pelo Parlamento.

O processo legislativo orçamentário apresenta peculiaridades que conferem à tramitação parlamentar do orçamento um rito especial, havendo uma diminuta participação do Poder Legislativo no processo de elaboração das leis orçamentárias (art. 166, §§ 2º e 3º, da CRFB/1988).

Como se sabe, aos parlamentares é facultada a apresentação de emendas ao orçamento, desde que a emenda identifique as receitas que a municiarão, quedando-se proibido o Congresso Nacional de remanejar para outras finalidades recursos que se destinam ao pagamento de pessoal, juros da dívida e transferências constitucionais. Nesse gizar, os recursos passíveis de utilização pelo Poder Legislativo são os atinentes aos gastos com investimentos.

Sem embargo, a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo é tida como verdadeiro limite à atuação do Poder Executivo na alocação discricionária dos recursos, sobretudo após a inauguração da impositividade orçamentária, materializada com a promulgação das ECs n. 86/2015, n. 100/2019, n. 102/2019 e n. 105/2019, como vimos no subcapítulo 1.4.

A primeira impositividade obriga o Executivo a executar as emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária até o limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo certo que a metade do valor deverá ser aplicada em Saúde, abarcando, inclusive, o custeio do Sistema Único de Saúde (SUS), excluindo os gastos afetos ao pagamento de pessoal e de encargos sociais; já a segunda impositividade, determina a execução obrigatória das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais e do Distrito Federal até o valor-limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. A EC n. 105/2019, por seu turno, autoriza as emendas individuais impositivas a alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios.

Ainda que sensíveis as modificações, não há como negar que tiveram o condão, ao menos em caráter incipiente, de alterar a dinâmica das relações político-partidárias existentes, diminuindo o poder de barganha de que se vale o Executivo para cooptar os parlamentares.

Contudo, não se pode deixar de observar um importantíssimo detalhe – subrepticiamente agasalhado na EC n. 105/2019 – que acirra essa querela entre Executivo e Legislativo: a permissão do manejo, consoante já pontuamos no subcapítulo 1.4, de emendas

---

[680] OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Brasil precisa de reforma constitucional financeira. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-out-02/jose-domingues-brasil-reforma-constitucional-financeira. Acesso em: set. 2020.

individuais para, diretamente, transferir recursos para Estados ou Municípios, sem que, no entanto, tal transferência esteja vinculada a qualquer projeto ou atividade, o que, além de tornar dificultosa a sua fiscalização, transforma as emendas parlamentares em novo mecanismo de captura do orçamento, como muito bem sinalizam PAULO HARTUNG, MARCOS MENDES e FABIO GIAMBIAGI.[681]

Aliás, segundo os autores, embora seja natural que, no presidencialismo, o Parlamento exerça poder quanto à elaboração orçamentária, mesmo porque tal faceta é imanente ao processo de negociação política em qualquer democracia, não seria prudente descurar do fato de que as emendas parlamentares de execução obrigatória não poderiam prescindir de atentar a três condições, quais sejam: (i) o não comprometimento da qualidade do orçamento; (ii) o atendimento de uma lógica coletiva; e (iii) a acessibilidade, de modo a que possam ser objeto de escrutínio público. Ocorre que tais condições não vêm sendo obedecidas, denunciam os autores.[682]

Enfatize-se, noutro giro, que a peça orçamentária brasileira, mesmo com a chegada da Lei de Responsabilidade Fiscal, não oferece quaisquer limitações à atuação discricionária do Poder Executivo em termos de remanejamento de dotações orçamentárias, extinção de programas ou não-efetivação de despesas chanceladas pelo Poder Legislativo.

Malgrado tenha a Lei de Responsabilidade Fiscal, à custa do mandamento contido em seu art. 9º, concentrado esforços na redução da margem de liberdade de que passou a dispor o Executivo relativamente à execução orçamentária, tornando mais dificultosos os contingenciamentos, a prática orçamentária desvela que os contingenciamentos continuam sendo levados a efeito tal como antigamente, materializados que são por meio de um extenso congelamento de recursos no início do ano, ao que se sucedem liberações graduais no transcurso do exercício.

Sob esse enfoque, chega a ser curioso que o vasto poder conferido pelo Parlamento ao Executivo acabe por lhe sorver a essencial função de representação da coletividade, a ponto de afastá-lo da seara de definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas.

Nítido que a incerteza perpassa todo o processo orçamentário, erigindo-se como ingrediente imanente à tramitação parlamentar do orçamento, mesmo porque não são poucas as

---

[681] HARTUNG, Paulo; MENDES Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento cit., p. 23.

[682] Ibidem, p. 23.

dúvidas relativas ao comportamento da arrecadação, motivo pelo qual a revisão das metas passou a efetivar-se corriqueiramente, apondo sérias restrições à capacidade do Estado de investir e de implementar políticas essenciais ao desenvolvimento econômico.

Fato é que a Constituição não autoriza o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento, uma vez não permitir a realização de despesas sem previsão orçamentária, autorizando apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas. Não é verdade, entretanto, que as verbas se quedem liberadas para outras finalidades, porquanto a ideia de orçamento preponderantemente autorizativo alude ao "poder de não gastar".[683]

JOSÉ MARCOS DOMINGUES DE OLIVEIRA, em palavras duras – às quais, de antemão, aderimos integralmente –, denuncia que o orçamento meramente autorizativo presta-se a conchavos orquestrados, que vão desde a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – cujos termos permitem, em caráter prévio, a execução do Projeto de Lei Orçamentária em duodécimos mensais, caso esta lei não tenha sido aprovada antes do dia 31 de dezembro – até as rubricas providencialmente não muito claras. Tudo isso, sem contar com o infalível estratagema de se inflar a receita a fim de absorver emendas parlamentares individuais, cuja liberação vira moeda de troca no relacionamento Executivo-Legislativo, de modo que a introdução da impositividade orçamentária em terras brasileiras teve o condão, como já se registrou alhures, de tão somente restringir o remendo a este novo tipo de rabicho orçamentário.[684]

Em meio a esse panorama, o controle judicial do ciclo orçamentário, nas palavras da Professora ÉLIDA GRAZIANE PINTO, exsurge como exigência de coerência do sistema jurídico. Dessa afirmação emerge a conclusão segundo a qual a execução do PPA, da LDO e da LOA não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar a sua normatividade a ponto de se lhe imputar mero sentido retórico, já que o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis orçamentárias.[685]

Segundo a autora, a execução cotidiana das políticas públicas definidas nas leis orçamentárias é frágil e instável, não porque falte legalidade e publicidade ao seu regime

---

683 MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, ano 3, n. 9, p. 279-326, 2008.

684 OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Brasil precisa de reforma constitucional financeira cit.

685 Vale lembrar que a execução orçamentária é operacionalizada por meio de atos administrativos que não podem se desviar – arbitrária e imotivadamente dos fins predispostos em lei e na Constituição, sob pena de nulidade controlável, entre outras vias, nos moldes do art. 5º, LXXIII da Carta de 1988 (PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto cit., p. 199-226).

jurídico formal, mas porque materialmente as leis orçamentárias são "simbólicas", razão pela qual sustenta a necessidade de juridicizar os orçamentos e exigir máxima vinculação à legalidade regedora do ciclo orçamentário, de modo a que se possa adequadamente combater o caráter crônico da insuficiente atuação estatal na concretização dos direitos fundamentais.[686]

A despeito da imensa admiração que nutrimos pela autora, discordamos, em parte, de sua análise.

Quanto ao fato de padecermos de severos problemas no que tange à execução orçamentária, parece não remanescer qualquer resquício de dúvida. A propósito, essas linhas se reservaram a demonstrar o quão graves são as deficiências que assolam a elaboração e a execução orçamentárias. Diante do atual estado de coisas, inúmeros problemas de vulto são identificados e, por conseguinte, soluções para tais males são talhadas em profusão.

Nada obstante, ao menos na seara jurídica, é tarefa difícil identificar quem enxergue no excesso de vinculações a origem de alguns desses males, do que decorrem análises, em nosso sentir, falaciosas, sobretudo se considerarmos que a massiva maioria das soluções ministradas à questão do definhamento do processo democrático na seara orçamentária coloca luzes no déficit de vinculação do Executivo às leis orçamentárias. Em suma, o foco dos escrutínios detém-se na parca vinculação do Executivo à decisão do Parlamento em matéria orçamentária.

Conquanto não estejamos a fechar os olhos ao fato de que a execução orçamentária deva ser vinculada – sob pena de encararmos a peça orçamentária como um mero instrumento de cujo desiderato extrair-se-ia a comezinha função de limitar gastos –, não podemos nos esquivar de considerar que o amesquinhamento da discricionariedade de que deveria dispor o Executivo quando da elaboração do orçamento produz efeitos drásticos na própria execução orçamentária.

Acreditamos que a baixa aderência do Executivo às decisões consubstanciadas nas leis orçamentárias é, ao menos em parte, derivativa do exacerbado engessamento orçamentário, fator a imprimir caráter eminentemente reativo à execução da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária.

O problema – já se alertou – é anterior. Não podemos nos lançar à orquestração de soluções para a problemática orçamentária, eximindo-nos de analisar a conjunção de fatores que, adulterando a sistemática de "freios e contrapesos", desaguou no atual estado de coisas.

Tem-se colocado providenciais véus sobre a miríade de distorções que, ao longo dos anos, vêm devastando o processo legislativo orçamentário. Consequentemente, passa-se a

---

[686] Ibidem, p. 199-226.

encarar como normal o fato de ter sido relegada à Chefia do Executivo escassa margem de manobra para elaborar a programação orçamentária.

Ora, acaso continuemos a nos esquivar de encarar a problemática do excesso de vinculação de receitas como o mal que, a um só tempo, nos carreia ao definhamento da democracia e às pífias taxas de crescimento econômico, seguiremos patinando em busca de soluções pontuais para problemas crônicos.

Sob este espectro, já encarna erro de perspectiva o tão só fato de naturalizarmos a presença constante do Poder Judiciário – que sempre se mantivera à parte das escolhas trágicas do orçamento – no debate sobre as políticas públicas.

A própria Suprema Corte, em acórdão proferido no bojo do RE 436.996, acentua a primazia dos Poderes Legislativo e Executivo no que se refere à função de planejamento, ao explicitar que:

> *[...] embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes,* cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível"[687] (destaques nossos).

ANA PAULA DE BARCELLOS,[688] em contundente crítica ao devido procedimento na elaboração normativa, suscita o agigantamento do papel do Poder Judiciário, cuja consequência é a contração do espaço reservado ao Poder Executivo e, sobretudo, ao Legislativo. Confira-se:

> [...] Isso porque o Judiciário acabaria por tratar o Poder Legislativo como uma mera agência da Administração Pública, impondo procedimentos e controlando de forma rígida o mérito das decisões, em detrimento do debate político e da margem de apreciação própria do Legislativo em uma democracia plural. O risco apontado pela crítica referida não é desprezível, tendo em conta a realidade brasileira na qual, de fato, por variadas razões, o nível de interferência do Poder Judiciário na dinâmica dos demais Poderes, inclusive do Legislativo, tem crescido de forma significativa.
> [...]
> Não cabe ao Judiciário pretender ocupar o espaço da sociedade e do debate plural em uma democracia para impor a sua visão política acerca de determinada questão.

---

[687] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 436.996 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, *DJ* 3-2-2006. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

[688] BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa:* devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 239-240.

Hodiernamente, não há como negar que o orçamento é incapaz de albergar qualquer verve de planejamento desenvolvimentista, mostrando-se insuficiente a impulsionar a reordenação das políticas públicas. Alia-se a isso o fato de que a descontrolada escalada dos gastos obrigatórios dificulta o cumprimento das metas fiscais.

Há duas décadas, o Governo Federal, de modo a assegurar o cumprimento das metas, passou a se valer de cortes nas despesas orçamentárias não obrigatórias, posto que não abarcadas pela proteção legal ou constitucional. Como as de caráter obrigatório respondem por cerca de 90% a 92% do Orçamento Federal, para que se atinja o resultado primário sem que se recorra à majoração da carga tributária, os cortes nas despesas discricionárias são frequentes.[689]

Decerto, os sucessos e, bem assim, as inglórias eleitorais da estabilidade fiscal recaem sobre a pessoa do Presidente da República e dos ministros da área econômica, sendo praticamente inexistente a preocupação dos parlamentares quanto ao quesito do equilíbrio fiscal.

A exacerbada fragmentação de interesses político-eleitorais no Legislativo, converte as decisões orçamentárias emanadas do Congresso em verdadeiras somas de interesses individuais dos parlamentares, que, de molde a atender as suas bases eleitorais, estimulam a expansão da despesa. Agregue-se a esse perverso quadro, a dificuldade do Executivo em formar maiorias no Legislativo, razão por que convola a execução das emendas em moeda de barganha, como forma de estimular os parlamentares a aderirem a seus projetos.[690]

Nesse compasso, exsurgem duas situações de contornos bastante nítidos: o Presidente da República e a equipe econômica, a um só tempo priorizando o equilíbrio fiscal e executando tanto quanto possível os gastos dos parlamentares, parecem nutrir o objetivo de manter a maioria no Parlamento.

A racionalidade que deveria guiar o processo orçamentário em direção à eficiência na alocação dos gastos é relegada a segundo plano, mormente porque, caso o Presidente da República coloque luzes no equilíbrio fiscal e na qualidade da execução orçamentária, decerto perderá valioso instrumento de conquista de apoio político. Exatamente por isso, ao proceder à escolha entre três objetivos – equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária –, o

---

[689] SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público:* fundamentos da Reforma Orçamentária cit., p. 23-24.

[690] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 9.

Presidente, desde 1999 – ano da deflagração do ajuste fiscal –, tem priorizado o controle das metas fiscais e o apoio político.

A ausência de segurança jurídica é estarrecedora.

FABIO GIAMBIAGI ilustra com esmero a importância da segurança jurídica nas relações jurídicas de índole econômica.

No que tange às relações jurídicas de cunho econômico, em especial, deve a norma dar ao indivíduo a possibilidade de calcular com alguma previsibilidade as consequências de suas ações, mormente porque, na Economia, a segurança jurídica leva a regras do jogo claras e estáveis. Quanto menos segurança houver, mais arriscadas se tornam as relações jurídicas e, em especial, as transações econômicas, pois as bases em que estas se calcam ficam mais instáveis, seus efeitos mais difíceis de prever, e seus custos e benefícios mais complicados de calcular. Isso desestimula o investimento e o aumento da produtividade e, consequentemente, o crescimento econômico. Em especial, a insegurança jurídica torna incerto o valor dos direitos de propriedade, prejudicando o desempenho da economia.[691]

A ausência de segurança jurídica é estarrecedora, exatamente por não possibilitar aos cidadãos empreender programações centradas em bases razoavelmente previsíveis. Ao empresariado soa tormentosa – quando não impossível – a tarefa de aquilatar os efeitos futuros oriundos desta ou daquela opção.

Some-se a tais constatações o fato de que a economia brasileira, não de hoje, sofre com o elevado grau de vulnerabilidade externa, acompanhada da não menos preocupante debilidade fiscal, razão por que as projeções orçamentárias referentes à entrada de recursos não se revelam fidedignas, a demandar a revisão contínua das previsões originárias.[692]

FERNANDO REZENDE e ARMANDO CUNHA vão direto ao ponto, advertindo que, "ante a possibilidade de as mudanças introduzidas pelo Congresso comprometerem as metas fiscais, o governo condiciona a liberação das verbas ao desempenho da arrecadação" .[693]

---

691 PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil cit., p. 192.

692 SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público:* fundamentos da Reforma Orçamentária cit., p. 23-24.

693 SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos:* compreendendo o orçamento federal cit., p. 53.

Sob a ótica do Poder Executivo, a realidade revela que o orçamento quase sempre é aprovado tomando por base receitas superestimadas, o que apontaria, antes mesmo de se analisar os números detidamente, a necessidade de promover cortes de gastos.[694]

MARCOS MENDES aclara-nos:

> *Outro caso comum é o cancelamento ou financiamento insuficiente para uma determinada ação que já está em andamento, em nome do equilíbrio fiscal, desconsiderando-se o desperdício do dinheiro já gasto. Ao mesmo tempo, em nome do apoio político de uma determinada bancada*, pode-se iniciar uma nova ação, em outro Estado ou Região; quando o mais racional seria dar prioridade às ações já em andamento[695] (destaques nossos).

É exatamente na hipótese ora analisada que ganha cores límpidas o decreto de contingenciamento, tido por excelência como o instrumento materializador dos ajustes frequentemente levados a cabo na peça orçamentária.

O contingenciamento de verbas visa assegurar a execução das despesas fixadas no orçamento, ocasião em que o Poder Executivo se centra nas metas fiscais, mas não sem negociar a liberação dos recursos em votações importantes no Congresso Nacional, angariando, dessarte, o almejado apoio político. [696]

O decreto de contingenciamento encontra guarida na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo sido concebido para fazer as vezes de instrumento estratégico no contexto do planejamento econômico, ao dar ensejo a uma programação financeira centrada na aplicação racional dos recursos públicos, privilegiando, em última análise, o ideal de economicidade.

Debalde, a par de ter sido concebido com o intuito de gerar auspiciosas vantagens para a Administração Pública em termos de eficiência, o decreto de contingenciamento vem sofrendo distorções, mesmo porque o Poder Executivo não tem hesitado em utilizá-lo como instrumento de pressão voltado a compelir o Congresso Nacional a aderir às propostas de sua conveniência.

Tome-se por todas, a título de exemplo, a análise do orçamento de 2002, a revelar que, entre as áreas mais atingidas pelo contingenciamento, estão exatamente as que receberam a

---

694 Ibidem, p. 53.

695 MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 10.

696 Ibidem, p. 9.

maior quantidade de emendas dos parlamentares, valendo destacar que, sobre tais áreas, incidiram mais de 50% dos congelamentos levados a cabo pelo Executivo.[697]

A despeito de tudo o quanto se discorreu, a praxe congressual denuncia um Legislativo estritamente reativo em relação às iniciativas dos governos e pouco operante no que se refere às expectativas dos cidadãos, engendrando a percepção pública negativa sobre o desempenho do Congresso Nacional, situação que acaba por afetar a legitimidade e, por conseguinte, a própria democracia, porquanto esse estado da arte apenas traduz as expectativas do contingente majoritário dos eleitores, em detrimento dos interesses das minorias, cuja soma pode perfazer cerca de 50% dos eleitores.[698]

Já se apontou que o novo Arcabouço Fiscal determina ao governo a observância de duas regras: limite de gastos e meta de resultado primário. No transcorrer do ano, à medida que oscilem as projeções para a atividade econômica ou para a meta de inflação e, bem assim, quando as necessidades dos ministérios quanto ao atendimento das despesas obrigatórias sofrem alterações, ao governo abre-se a possibilidade de fazer ajustes com vistas a garantir o cumprimento das duas regras. Se o cenário apontar para o aumento das despesas obrigatórias, o governo lançará mão de um bloqueio – também materializado por decreto –, mecanismo previsto no novo marco fiscal voltado à manutenção da meta de gastos. Ao revés, se as estimativas denotarem uma perda de arrecadação, o instrumento adequado é o contingenciamento, instrumento de que se vale o governo para cumprir a meta fiscal. Em ambas as situações, serão congelados os recursos antes disponibilizados. [699]

Ao contingenciamento e ao bloqueio de gastos como forma de promover alterações na programação orçamentária vem se juntar a corriqueira abertura de créditos adicionais, os quais,

---

[697] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 54.

[698] MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

[699] O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto n. 12.120/2024), publicado no dia 30 de julho, bloqueou R$ 11,2 bilhões em despesas nos ministérios e contingenciou R$ 3,8 bilhões. A distribuição por órgão teve como diretriz a preservação das regras de aplicação de recursos na Saúde e na Educação, a continuidade das políticas públicas de atendimento à população e o compromisso do Governo Federal com a meta de resultado fiscal estabelecida para o ano de 2024. O novo Arcabouço Fiscal estabelece que os gastos do governo podem crescer até 70% do crescimento da receita acima da inflação do ano anterior, sendo certo que o limite de 2,5% de aumento real é o máximo permitido pelo novo regime. Igualmente, estipula uma meta de resultado primário zero, com uma margem de tolerância de 0,25 ponto percentual do PIB.

ao longo dos anos, igualmente têm se prestado a alterar a programação orçamentária.[700] Entretanto, é comuníssimo que os créditos adicionais não estejam respaldados por estudo de fundo técnico que aponte qualquer justificativa a acusar a necessidade da mudança perseguida.

Os créditos adicionais – originalmente criados para possibilitar a adequação do orçamento aprovado à dinâmica do interesse público – também padeceram de deturpações decorrentes de seu mau uso. Tanto é assim que, conquanto vedado pela Constituição, o Executivo frequentemente se valia da prerrogativa de, via medida provisória, abrir créditos adicionais extraordinários para suprir despesas ordinárias.[701]

Sem contar as aberturas de créditos adicionais suplementares por meio de decreto, as quais, a despeito de o permisso constitucional condicioná-las aos lindes da margem conferida pelo legislador (art. 165, § 8º, da CRFB/1988), desbordavam dos limites da autorização legislativa.[702]

Não nos olvidemos do ocorrido no final de 2015, ano marcado, na esfera federal, por toda sorte de "maquiagens contábeis", também alcunhadas de "pedaladas fiscais", o que não impediu, consoante destaca JOSÉ MAURÍCIO CONTI, que o ano terminasse com o registro do primeiro déficit nas contas desde 1997. Eis mais uma demonstração da vindita entre o Executivo

---

[700] Caso o crédito orçamentário se mostre insuficiente ou, até mesmo, seja inexistente, o Poder Legislativo pode autorizar os créditos adicionais (arts. 40 e 41 da Lei n. 4.320/1964), que abarcam os suplementares (que se destinam ao reforço das dotações orçamentarias – arts. 167, V, e 165, § 8º, da CRFB/1988), os especiais (que se destinam às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e visam satisfazer necessidades novas, surgidas no decorrer do exercício financeiro) e os extraordinários (que se voltam às despesas urgentes e imprevistas – art. 167, § 3º, da CRFB/1988). Obviamente, a iniciativa das leis que porventura autorizem a abertura de créditos adicionais especiais e suplementares compete ao Poder Executivo. Após a sua aprovação pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo efetivará a sua abertura mediante decreto.

[701] Os créditos adicionais extraordinários se voltam à satisfação de despesas, a um só tempo, imprevisíveis e urgentes. São despesas afetas a imprevisibilidades, pois. Interessante notar que o constituinte originário, nesta específica hipótese, abre uma exceção ao princípio da separação dos poderes, porquanto outorga ao Poder Executivo a prerrogativa de abrir, excepcionalmente e por intermédio de medida provisória, crédito adicional extraordinário naquelas circunstâncias arroladas no § 3º do art. 167 da CRFB/1988, cuja lista abarca as hipóteses de guerra, comoção interna e calamidade pública. Não seria demais registrar que: 1) é vedada a utilização de medida provisória para aprovar orçamentos, a não ser na vertente hipótese, *ex vi* do disposto no art. 62, § 1º, I, "d", da CRFB/1988; 2) o rol a possibilitar a abertura de adicionais extraordinários é fechado (*numerus clausus*), não comportado interpretação extensiva, conforme, inclusive, já consignou o Supremo Tribunal Federal (ADIs 4.048 e 4.049). Note-se que o STF não poderia ter emprestado diferente interpretação à questão, já que se está diante de exceção e, consoante informa regra interpretativa basilar, as exceções devem vir expressamente dispostas na lei, a par de comportarem interpretação restritiva, pelo que devem ser, de pronto, rechaçados quaisquer entendimentos que porventura considerem exemplificativo o rol do indigitado § 3º.

[702] Vide a sentença de *impeachment*, mediante a qual o Senado Federal entendeu que a ex-Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em editar decretos de abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização do Congresso Nacional e contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

e o Legislativo.[703] Necessário rememorar o ocorrido naquela ocasião, não apenas para demonstrarmos o escancaramento da fragilidade do Sistema Orçamentário brasileiro – a desvelar a canhestra configuração da LDO –, como também de modo a que, profilaticamente, reunamos condições de coarctar violações de semelhante matiz à Lei Orçamentária. Naquela circunstância, presenciamos a inúmeras aberturas de créditos adicionais suplementares acima do limite permitido pela Lei Orçamentária, alargando sobremaneira o espectro da exceção ao princípio da exclusividade em matéria orçamentária (art. 165, § 8º, *in fine*, da CRFB).[704]

Afora isso, aos reiterados contingenciamentos/bloqueios de gastos não obrigatórios e as frequentes modificações do orçamento por meio dos créditos adicionais, se ajuntam as inscrições em "restos a pagar", que igualmente acirram, de forma veemente, a vindita entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha inovado ao prever a figura da limitação de empenho, o expediente relativo à inscrição de despesas em "restos a pagar" ainda é comuníssimo. No encalço, a rigidez orçamentária, somada à necessidade de geração de superávit primário, tem contribuído para agravar o processo orçamentário brasileiro.

Conforme consignamos, notadamente no subcapítulo 2.1, a despeito de a nossa Constituição consagrar o princípio da anualidade orçamentária, um quarto das dotações autorizadas no orçamento das despesas discricionárias não é executado no ano de sua autorização, a ratificar a ideia de que a inscrição em "restos a pagar", ante o fato de as dotações tramitarem por mais de um exercício, empresta ao Orçamento Público federal, a característica de plurianualidade.[705] Segundo expressado por MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e

---

[703] CONTI, José Maurício. O direito financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal. *Levando o direito financeiro a sério*: *a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 153.

[704] Segundo o princípio da exclusividade, a lei orçamentária não pode conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita (art. 165, § 8º, da CRFB/1988). Trata-se de princípio constitucional orçamentário expresso, que visa impedir que a lei orçamentária albergue dispositivo estranho ou à previsão da receita ou à fixação da despesa. Sob esse espectro, são vedadas as caudas orçamentárias – ou rabilongos orçamentários –, ou seja, quaisquer dispositivos de lei material que não impliquem previsão de receita ou autorização de despesa. Insta realçar, entretanto, que o princípio em tela comporta duas exceções. A primeira exceção concerne a dispositivo que figura na lei orçamentária concedendo autorização ao Chefe do Poder Executivo de sorte a que este, em caráter discricionário, abra diretamente por decreto créditos adicionais suplementares. A segunda exceção igualmente se refere a uma autorização, desta feita uma autorização relacionada à contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita. Tais hipóteses são tidas como excepcionais, porquanto dizem respeito a dispositivos autorizativos, isto é, não são dispositivos que porventura versem sobre a previsão da receita ou a fixação da despesa. São artigos que veiculam verdadeiras autorizações.

[705] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 115.

CARLOS EDUARDO GASPARINI, os "restos a pagar" acabam por converter-se em instrumento de plurianualidade, em face da incapacidade de os órgãos federais executarem o ciclo completo da despesa dentro do exercício, incapacidade esta oriunda de fatores como os contingenciamentos, empecilhos burocráticos, morosidade na concessão da licença ambiental, complexidade do processo licitatório, projetos mal elaborados, baixa capacidade operacional das organizações públicas e excessivo controle.[706] É por essa via, aliás, que os gastos plurianuais reúnem condições de ser processados em um sistema orçamentário regido pelo princípio da anualidade.

Apesar de os "restos a pagar" exercerem essa relevante função no processo orçamentário, possibilitando a transferência de recursos entre exercícios, inúmeras são as disfuncionalidades oriundas desse mecanismo, disfuncionalidades estas que acentuam o desequilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo. Afinal, entre as mazelas decorrentes dos "restos a pagar", está a possibilidade de controle do voto dos parlamentares, porquanto os que votaram em apoio ao governo e conseguiram o empenho e a liquidação das despesas de seu interesse, terão, em sequência, que negociar com o Executivo de modo a obter a liberação da despesa ao efetivo pagamento.

As reiteradas inscrições em "restos a pagar" também aumentam os custos de transação, dando ensejo a que os assessores parlamentares, lobistas e beneficiários de programas públicos façam permanentes pressões no âmbito dos ministérios, de sorte a que, num primeiro momento, obtenham o empenho e a liquidação das despesas e, em seguida, a sua liberação para o pagamento, fator, inclusive, a operar a favor da corrupção.[707]

Não é de hoje que JOSÉ MAURÍCIO CONTI desperta-nos para a

> [...] frequência com a qual os Poderes Executivos de todas as esferas de governo abusam desses instrumentos, contingenciando dotações de modo a impedir que sejam executadas antes de findo o exercício, realocando recursos com base em margens de remanejamento pré-aprovadas e de forma excessiva, e utilizando-se de outras tantas manobras orçamentárias, estão a exigir uma postura mais rigorosa por parte do Poder

---

[706] Ibidem, p. 116. FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo *apud* CARVALHO, Munique Barros. *Restos a pagar e a anualidade orçamentária* cit., p. 39

[707] Concentramo-nos em arrolar as disfuncionalidades incitadoras da vindita política entre o Executivo e o Legislativo, muito embora existam outros problemas a merecer menção, tais como a: (i) elevação dos preços dos bens e serviços contratados pela Administração, em virtude da incerteza quanto ao momento em que serão pagos, sobretudo diante do risco de serem lançados em "restos a pagar"; (ii) qualidade do gasto público, ante a dificuldade em administrar programas, dada à irregularidade e imprevisibilidade na liberação de recursos; (iii) ausência de prioridades claras na programação orçamentária, ensejando a priorização de gastos não necessariamente meritórios em detrimento de dotações mais nobres (Ibidem, p. 118).

> Legislativo, voltadas a fazer com que a lei orçamentária venha a cumprir efetivamente seu papel constitucional, de condutora da atividade financeira do Estado.[708]

Com razão ÉLIDA GRAZIANE PINTO, ao frisar que o controle judicial de políticas públicas no País parece ter chegado a uma encruzilhada no seu atual estágio de maturação jurídico-constitucional: ou avança sobre o controle da dinâmica normativa dos orçamentos ou persistirá no modelo de respostas pontuais para omissões crônicas, as quais, por seu turno, tendem a agravar os sintomas do déficit de eficácia dos direitos sociais.[709]

O orçamento, na qualidade de instrumento responsável pela redistribuição de rendas, não passou incólume pelos sobressaltos em relação aos quais o País vem sendo submetido.

Na tentativa de contemporizar as disfuncionalidades que operam na contramão do planejamento, algumas proposições merecem ser debatidas.

Já deixamos claro que o excessivo engessamento orçamentário em nada contribui para o aperfeiçoamento da democracia brasileira; ao revés, as vinculações constitucionais vilipendiam as escolhas políticas da população manifestadas em eleições periódicas, dando ensejo a um "estelionato eleitoral" cristalizado no Texto Constitucional.

JOSÉ MAURÍCIO CONTI é enfático ao vaticinar: "melhorias na gestão produzem mais efeito do que aumento nos gastos". Nessa ciranda, as vinculações assumem as vezes de armas de guerra numa disputa intermitente de poder entre o Executivo e o Legislativo na arena do orçamento público: o primeiro querendo desvincular; o segundo, vincular os recursos.[710]

FERNANDO FACURY SCAFF, nesse particular, faz menção a uma busca desenfreada pela afetação de parcelas do orçamento pelos vários setores da sociedade: "enquanto os gestores centrais do orçamento lutam para desvincular receitas, os gestores setoriais buscam vinculá-las, pois, para estes, contar com recursos vinculados é um conforto", mormente porque não precisariam disputar os recursos carimbados com os demais gestores durante a elaboração e a aprovação do orçamento. A fim de pular etapas, não necessitando disputar com os demais

---

[708] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 203.

[709] PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto cit., p. 199-226.

[710] De fato, é de conhecimento geral que o País gasta com Educação valores proporcionalmente equivalentes aos países desenvolvidos, sem que tal evidência denote uma efetiva melhora na prestação do serviço (CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas cit., p. 180).

setores da sociedade, todos visam capturar uma fração das receitas orçamentárias, daí transcorrendo a perene amarração do legislador orçamentário àquele gasto público.[711]

Nessa senda, o novo regime fiscal brasileiro vai se delineando a ponto de configurar uma vindita intermitente entre os agentes políticos, seara na qual o Executivo atua de modo a reverter a situação fiscal desfavorável, sempre em busca da estabilidade e austeridade fiscais, não sem desconsiderarmos o fato de que certas resistências políticas soem obstaculizar avenças que apontem para soluções definitivas. Por outro lado, o Legislativo, num eterno jogo de faz de conta, chancela a elevação da carga tributária – especialmente quanto às contribuições cujo produto da arrecadação é vinculado a áreas mais sensíveis – e prorroga mecanismos de alívio orçamentário temporário.[712]

As vinculações abrem flanco a uma execução orçamentária ineficiente, resultado do descasamento entre o ingresso de recursos financeiros e a despesa em relação à qual tais recursos encontram-se atrelados, a redundar na coexistência entre "fontes de recursos vinculados com disponibilidade financeira de bilhões de reais e fontes com insuficiência de recursos financeiros", que acabam sendo cobertas por recursos provenientes da emissão de dívida.[713]

A solução para esse imbróglio deveria perpassar a extirpação de algumas desnecessárias vinculações do Texto Constitucional – que não a da Saúde ou a da Educação –, o que tornaria o orçamento menos rígido e engessado, evitando-se o desperdício de recursos públicos, uma vez que tais verbas não seriam vertidas para gastos vinculados, nada impedindo possam ser adiados em momentos de crises conjunturais, circunstância a franquear a utilização de tais recursos para garantir a sustentabilidade fiscal de curto prazo.

Das disfuncionalidades consectárias das vinculações decorrem verdadeiros desarranjos na gestão pública, mesmo porque o interesse público norteador da confecção dos orçamentos é eminentemente dinâmico e cambiante, de modo que, o que nos dias de hoje é tido como de suma relevância para determinada coletividade ou região, certamente não o será no futuro.

---

711 SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais cit., p. 173. SCAFF, Fernando Facury *apud* GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. *In:* CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011. p. 332.

712 MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. A economia política da vinculação de receitas no Brasil cit., p. 209.

713 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 59.

Não bastassem os apontamentos até aqui delineados, considere-se que vinculações de talhe genérico, promovidas indiscriminadamente, deixam de ser ater às especificidades dos entes subnacionais ditadas pela cultura e pelo regionalismo locais, sobretudo se levarmos em conta que o Brasil é um país de dimensões continentais, caracterizado pela heterogeneidade, ao passo que as vinculações constitucionais são lineares, motivo por que merecem ser reanalisadas, de modo a que se tome em conta as peculiaridades regionais do Brasil.

Saindo da seara da necessidade de flexibilização impelida por aspectos relacionados à especificidade, convém colocarmos luzes em problema de muito maior dimensão cujas consequências naturalmente nos compeliria a relativizar a rigidez do percentual mínimo determinado pelo Texto Constitucional.

À guisa de ilustração, tome-se a situação de descalabro sanitário que se instaurou em terras brasileiras em função da pandemia de Covid-19.

Como se sabe, o recrudescimento dos gastos com Saúde e Assistência Social foi abismal, ao passo que, de outra parte, presenciamos escolas, oficinas acadêmicas e demais centros de educação formal fechando as portas em função da impostergável necessidade de adesão às atividades virtuais.

Não seria despiciendo registrar que todas as esferas governamentais depararam com uma situação de recrudescimento desproporcional e não planificável de gastos com a Saúde. Em contrapartida, os demais gastos vinculados e obrigatórios não estavam sendo devidamente atendidos; afinal, os recursos são escassos e os gastos relativos à Saúde e à Assistência Social, por motivos óbvios, superaram as costumeiras previsões.

Noutro passo, os gastos efetivos com a Educação diminuíram enormemente em função do circunstancial quadro de anomia, o que restou comprovado não apenas pelo fechamento de diversas unidades educacionais como também pelo corte de inúmeras despesas corriqueiras.

Encampar raciocínio que estimula a aplicação plena e indiscriminada dos recursos exigidos pelo art. 212 da Constituição abre injustificável senda à ineficiência de gastos, razão pela qual defendemos, em casos como este, seja autorizada a relativização – sempre controlável pelo Poder Judiciário e pela Corte de Contas – da indigitada regra, mormente ante a imperiosa necessidade de se conferir primazia ao aporte de recursos suficientes a assegurar a manutenção dos gastos com Educação no limite da variação negativa decorrente da pandemia, o que não implicaria perdas reais para a Educação da unidade federativa respectiva.

Assevere-se que a propugnada relativização concretizar-se-ia de acordo com critérios palpáveis previamente eleitos pelo legislador complementar, em respeito a uma excepcional

autorização conferida pelo constituinte derivado no sentido de possibilitar a flexibilização pontual, desde que, repise-se, observados os aludidos critérios e circunstâncias fáticas predeterminadas. Nunca é demais observar que, na eventualidade de o administrador – ao proceder à subsunção do caso concreto à excepcional hipótese legal – agir com desvio de finalidade, o Poder Judiciário, instado à manifestação, poderá coarctar os excessos verificados.

Indispensável realçar que a alvitrada relativização privilegiaria outros direitos fundamentais indispensáveis ao estancamento da pandemia, sem, no entanto, impingir prejuízos à Educação, ainda que contemplada com menor aporte.

A argumentação ora aduzida tão somente se presta ao desiderato de conferir o arcabouço jurídico mínimo a subsidiar o Poder Executivo a agir em prol do atendimento a outros direitos fundamentais. Nessa toada, a modificação constitucional proposta também poderia se dar no sentido de que a almejada flexibilização pressuponha autorização prévia do Poder Judiciário, que, verificando a presença dos condicionantes legais, chancelaria a relativização do percentual constitucional respectivo.

Na esteira do que se propôs, não poderíamos deixar de explicitar que a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara aprovou a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 13/2021, do Senado Federal, que permite que Estados, Distrito Federal e Municípios descumpram o investimento mínimo em Educação previsto na Constituição.[714]

A Emenda Constitucional n. 119/2022 – oriunda da PEC n. 13/2021 –, introduz, no bojo do ADCT da Constituição o art. 119, dispositivo nos termos do qual, em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição da República.

O parágrafo único do art. 119 do ADCT estabelece que o ente deverá complementar na aplicação da MDE, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.

---

[714] BRASIL. Câmara dos Deputados. Medida vale para os dois anos de pandemia e obriga gestores a reporem os gastos até 2023; deputada do PSOL diz que PEC permite "flexibilização geral". Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/838725-aprovada-admissibilidade-de-pec-que-permite-descumprimento-de-gastos-minimos-em-educacao-por-dois-anos/. Acesso em: dez. 2021.

O texto também deixa claro que a regra impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos, ou não, incluindo a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do Orçamento da União por meio de transferências voluntárias (art. 2º da EC n. 119/2022).

A EC n. 119/2022 veda, ademais, a possibilidade de intervenção do Estado em seus Municípios ou da União nos Municípios localizados em Território Federal, por não aplicação do mínimo exigido da receita municipal em Educação (art. 2º, parágrafo único, da EC n. 119/2022).

Com efeito, resta patente que o objetivo perseguido pelo constituinte derivado funda-se na garantia da boa governança dos recursos reservados aos gastos com Educação, evitando que governadores e prefeitos despendam tais verbas tão somente em vista a cumprir o mínimo constitucional, sem que haja real necessidade de gasto, circunstância a ilidir, ao fim e ao cabo, a malversação dos recursos reservados ao ensino.

A intenção a impelir o constituinte derivado é atestatória de que a sistemática financeira empregada na análise dos gastos públicos aponta no sentido de que o emprego de recursos públicos desprovido do correlato planejamento, ou sem que se vislumbre a devida ligação entre a despesa e a respectiva fonte de custeio, tende a gerar gastos desnecessários ou pouco proveitosos.

De outra banda, muito embora se afigure possível argumentar que o aporte de recursos mais vultosos na Educação carreará a uma situação de desenvolvimento ótimo dos gastos, tal assertiva de maneira alguma se mostra correta.

A despeito de termos revolvido, no bojo do subcapítulo 3.2, robusto manancial argumentativo a subsidiar a relativização da aplicação do art. 212 da Constituição, não podemos nos eximir de demonstrar que a temática já foi submetida ao escrutínio de algumas Cortes de Contas Estaduais.

Consoante desvelam os entendimentos perfilhados pelos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia e de Pernambuco, tão somente afigurar-se-ia possível descumprir o comando embutido no indigitado art. 212, na específica hipótese de ter sido levada a efeito alteração constitucional que porventura dispusesse acerca da possibilidade de se excepcionar, ainda que em caráter eminentemente temporário, a regra estampada no indigitado dispositivo, ocasião em que o corpo transitório da Constituição da República agasalharia semelhante ressalva.

Importa anotar que, em ambos os questionamentos, o objeto do julgado refere-se à obrigação de aplicação na Educação de 25% das receitas decorrentes de impostos e transferências, conforme reza o comando constitucional, ante o quadro circunstancial pandêmico ditado pela disseminação da Covid-19.

No caso do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (Processo n. 07582/20 e Parecer n. 00805-20, de 15-05-2020), a decisão abraça o entendimento segundo o qual nem a EC n. 106/2020 ("Emenda do Orçamento de Guerra") nem qualquer outra norma atuou de modo a flexibilizar ou alterar o art. 212 da CRFB/1988, razão por que:

> [...] ainda que a situação atual apresente uma dificuldade econômica, inclusive na prestação de serviços educacionais por conta da suspensão das aulas, *permanece obrigatório a observância do disposto na Constituição Federal, notadamente a exigência de que os municípios apliquem ao menos 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação*.
> [...]
> *O não cumprimento aos dispositivos constitucionais constituem grave infração a norma legal, podendo ensejar a rejeição das contas porque irregulares*[715] (grifos no original).

Já quanto à decisão da Corte de Contas de Pernambuco (Processo n. 20100086-6, julgado em 01-07-2020), traz-se a lume o voto da lavra da Conselheira-Relatora, acompanhado à unanimidade pelos demais conselheiros. Confira-se:

> [...] 01. O limite previsto no art. 212 da Constituição Federal somente poderá ser formalmente relativizado por meio de expediente legislativo de igual hierarquia, ou seja, por meio de Emenda à Constituição, a exemplo do que ocorreu com as recentes edições da Lei Federal n. 13.979/2020 (que relativizou, dentre outros, regras e prazos previstos na Lei Federal n. 8.666/93 – Lei de Licitações, e na Lei Federal n. 10.520/2002 – Lei do Pregão, "enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional") e da Lei Complementar n. 173/2020 (que relativizou alguns limites estabelecidos pela Lei Complementar n. 101/2000, "enquanto perdurar o referido estado de calamidade");
> 02. Recomendações dos órgãos de controle no tocante à priorização dos recursos para a área da saúde não possuem o condão de relativizar regra prevista no art. 212 da CF/88;
> 03. O remanejamento de recursos, que é próprio da atividade orçamentária, que segue regras formais para sua realização, não pode se distanciar dos comandos legais e constitucionais que imponham a observância de limites mínimos e máximos de aplicação de recursos públicos.

Portanto, nada obstante nos fiemos na ideia de que a justiça, em tempo de pandemia ou de qualquer outra circunstância excepcional que o valha, quedar-se-ia materializada à custa da

---

[715] TCM. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: http://www.tcm.ba.gov.br. Acesso em fev. 2022.

relativização da regra hospedada no art. 212 da Constituição, resta claro, sobretudo ao sabor das decisões supracolacionadas, que existem precedentes negativos à tese ora defendida, razão por que faz-se imperiosa a sua citação, até mesmo de sorte a socorrer os artífices da mudança ora propugnada, ocasião em que estar-se-ia a robustecê-los de informações que os permitam avaliar todas as possíveis repercussões.

5.2 As suplementações de verbas orçamentárias chanceladas pela Constituição de 1988

JOSÉ MAURÍCIO CONTI adverte que os créditos adicionais, os contingenciamentos e os remanejamentos possibilitam o cumprimento daquilo que foi estabelecido pela LOA em seu aspecto essencial, o que tão somente far-se-ia possível à custa de eventuais ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução, a envolver a compatibilização da necessidade de cumprir-se fielmente o orçamento com as alterações que se impõem ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descaracterizá-lo a ponto de transmutá-lo em uma peça de ficção.

Não obstante, conquanto sejam instrumentos úteis e necessários ao processo de execução orçamentária, não devem ser utilizados com abuso e descriteriosamente, o que culminaria no desvio da execução orçamentária de seu curso, fazendo com que o orçamento executado discrepe substancialmente do orçamento aprovado.[716] Infelizmente, denuncia o autor, não é o que tem ocorrido:

> A frequência com a qual os Poderes Executivos de todas as esferas de governo abusam desses instrumentos, contingenciando dotações de modo a impedir que sejam executadas antes de findo o exercício, realocando recursos com base em margens de remanejamento pré-aprovadas e de forma excessiva, e utilizando-se de outras tantas manobras orçamentárias, estão a exigir uma postura mais rigorosa por parte do Poder Legislativo, voltadas a fazer com que a lei orçamentária venha a cumprir efetivamente seu papel constitucional, de condutora da atividade financeira do Estado.[717]

Ao ensejo, seria importante atentarmos ao fato de que a norma plasmada no § 8º do art. 165 da Carta de 1988 constitui uma das vias pelas quais a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária atinge a sua mais escancarada potência. Convém explicar: imbuída do

---

[716] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 203.

[717] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 203.

prudente e elogioso escopo de evitar que travas de cunho burocrático obstaculizem o atendimento de interesses públicos, a Constituição autoriza a inclusão, na LOA, de dispositivo que permite ao Chefe do Executivo abrir, por meio de decreto, créditos suplementares, desde que respeitado o limite fixado pelo legislador[718] – geralmente, a meta de superávit primário estampada na LDO.

Excepcionalmente, pois, o Poder Executivo passa a deter a prerrogativa, conferida pela LOA, de abrir por decreto créditos adicionais suplementares, contanto que aja dentro da margem estipulada pelo legislador, relevando observar, por conseguinte, que, exaurido o limite fixado em lei, deverá o Executivo pedir nova autorização ao Legislativo, conforme estabelece o art. 7º, I, da Lei n. 4.320/1964.

Por certo, conforme muito bem sinaliza EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, a norma constitucional em tela "pode evitar que obras e projetos sejam abandonados por querelas entre a Administração e o Poder Legislativo", ainda mais porque, continua o autor, "o abandono de programas inconclusos e obras públicas, prática bastante difundida no Brasil, é uma das formas mais gritantes de desperdício de dinheiro público" .[719] Afora isso, a norma evita que os recursos necessários à conclusão de determinado empreendimento sejam utilizados como moeda de barganha em eventual negociação entre os dois poderes.[720]

Todavia, em que pese ter passado pelo crivo do Poder Legislativo, é comum que essa margem de manobra conferida ao Executivo seja dilargada à custa da subreptícia subestimação das receitas ou superestimação das despesas. Porém, o aumento da margem de disponibilidade não se dá em termos nominais, mas em termos reais, mais especificamente por intermédio da manipulação dos números constantes na peça orçamentária.

Problema de outro matiz, também relativo à prerrogativa em comento, concerne à abertura de adicional suplementar pelo Executivo, com lastro na exceção hospedada no § 8º do art. 165 da Constituição, porém, dessa feita, com o fito de se promover alterações no orçamento que se refiram a repriorizações de ações governamentais ou de gastos. De feito, são frequentes as não execuções de emendas parlamentares, à custa de transferências ou transposições de

---

[718] A permissão veiculada pelo § 8º do art. 165 da Carta de 1988, responsável por deflagrar inegável incremento da discricionariedade do Poder Executivo, consta nas respectivas leis orçamentárias da quase totalidade das entidades da Federação.

[719] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 68.

[720] Ibidem, p. 68.

recursos, sob o mote de que se estaria suplementando dotações orçamentárias por força do permissivo constitucional, em fragrante atentado ao inciso VI do art. 167 da Constituição, norma que encarna o princípio da proibição do estorno, princípio este que o STF vem correlacionando ao princípio da legalidade orçamentária, conforme adiante constataremos.

Portanto, mesmo havendo expressa vedação constitucional no sentido de que transposições, remanejamentos e transferências de recursos sejam levados a cabo sem anuência legislativa, tal postulado é flexibilizado pelo recurso àquela autorização plasmada na LOA com base no permissivo estampado no § 8º do art. 165 da Constituição.

JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO aponta-nos que a realidade, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 1922, acusa que os créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) são tidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, pelo que não seria frequente o recurso à técnica do estorno de verbas – nomenclatura antiga, atualmente designada pelos "novos" conceitos de realocação de recursos orçamentários mediante a transposição, o remanejamento e a transferência de verbas, *ex vi* do inciso VI do art. 167 da Constituição .[721]

JOSÉ TEIXEIRA MACHADO JR. e HERALDO DA COSTA REIS, inclusive, rememoram que a Lei n. 4.320/1964 apenas acolheu a técnica que, à época, vinha sendo utilizada para socorrer o orçamento em execução no que diz respeito às improvisações orçamentárias, mantendo, entretanto, "a classificação já adotada no Brasil para os créditos adicionais".[722]

Decerto, a não efetividade do princípio da proibição do estorno de verbas – e até mesmo o desconhecimento do seu significado – é impulsionada pela facilidade em se abrir créditos adicionais suplementares, cuja autorização pode estar, como se viu, prevista na LOA, o que não ocorre com as realocações de recursos orçamentários concretizadas pelas transposições, remanejamentos e transferências de verbas, que demandam sempre autorização legislativa,[723] a não ser na hipótese contemplada pelo § 5º do art. 167, que torna despicienda a prévia autorização legislativa no caso de se estar diante de remanejamentos, transposições ou transferências destinados ao atendimento de gastos afetos às atividades de ciência, tecnologia e

---

721 FURTADO, José de Ribamar Caldas. A força vinculante da lei orçamentária. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades* – FMGC, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 38-57, nov./dez. 2013.

722 MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal* cit., p. 90.

723 MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal* cit., p. 90.

inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções. Nessa circunstância, o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos dar-se-ão mediante ato do Poder Executivo, consoante dispõe o § 5º do art. 167, nele introduzido por força da EC n. 85/2015.

É necessário esclarecer que as figuras agasalhadas no inciso VI do art. 167 da Carta de 1988 não estão previstas na Lei n. 4.320/1964, mesmo porque inseridas no Texto Constitucional posteriormente, de modo que os arts. 40 a 46 da Lei n. 4.320/1964 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), constituindo o arcabouço legal no bojo do qual estão dispostas as regras atinentes à indicação dos recursos orçamentários e financeiros necessários à autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

Importantíssimo aclarar, nesse passo, que o rol das exceções admitidas pelo legislador constituinte no que tange à exclusividade orçamentária é taxativo, a significar que a LOA jamais poderia conferir autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários, porquanto a própria Constituição expressamente exige lei específica, imbuída do propósito de preservar de investidas infralegais a programação consubstanciada na LOA, até o nível de categoria econômica da despesa, e durante toda a execução orçamentária.

Ademais, os créditos adicionais suplementares guardam fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, nos moldes tais como prevê o inciso III do § 1º do art. 43 da Lei n. 4.320/1964, e tão somente podem ser autorizados quando se estiver diante de deslocamento de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação, e não de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra, como no caso das realocações atinentes a remanejamentos, transposições e transferências de recursos orçamentários.

O princípio da proibição do estorno de verbas, convém realçar, tem estreita correlação com o princípio da legalidade, pelo que o resguarda e o fortalece.[724] Inócuo seria o princípio da legalidade, não fosse o da proibição de estorno de verbas, mesmo porque, se o primeiro determina que o orçamento seja formalmente aprovado por lei em sentido estrito, o segundo estatui que a estrutura básica ali fixada somente pode ser alterada mediante autorização legislativa específica.[725]

Aliás, oportuno rememorar que o STF, em vários julgados, tem ratificado a correlação entre a vedação do estorno e a legalidade orçamentária. A título de ilustração, vem a propósito

[724] Marcus Abraham, por seu turno, agasalha a proibição de estorno no princípio orçamentário da limitação, que condiciona a realização de despesas e a utilização de créditos ao montante previsto no orçamento, decorrendo tal princípio da inteligência do art. 167 da Lei Maior, que veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, 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), a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, *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,* a concessão ou utilização de créditos ilimitados e 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. Destaques nossos (ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira:* os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil cit., p. 60-61).

[725] Ibidem, p. 60-61.

trazer à colação os acórdãos proferidos no julgamento das ADPFs 405,[726] 485[727] e 616,[728] nos termos dos quais o Supremo identificou a afronta ao comando embutido no inciso VI do art. 167 da Constituição como atentatória ao princípio da legalidade.

A confusão entre a abertura de créditos adicionais – deslocamentos de recursos dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação, desafiadores da anulação parcial ou total de dotação orçamentária – e os remanejamentos, transposições e transferências – realocações de recursos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra em virtude de repriorizações – catapulta a crença no sentido de que o orçamento não passa de "peça de ficção". Por consequência, o Direito Orçamentário brasileiro perde a sua força propulsora de planejamento, resultando em sérios prejuízos para a concretização das políticas públicas delineadas pelo Legislativo em observância à escolha da população.

---

[726] Ementa: "ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, CAPUT, E 4º, § 1º, DA LEI N. 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, *caput*, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999. 2. A efetividade do modelo de organização da Administração Pública preconizado pela Constituição Federal supõe a observância dos princípios e regras do sistema orçamentário (arts. 167, VI e X, da CF), do regime de repartição de receitas tributárias (arts. 34, V, 158, III e IV, e 159, §§ 3º e 4º, e 160, da CF) e da garantia de paramentos devidos pela Fazenda Pública em ordem cronológica de apresentação de precatórios (art. 100, da CF). Expropriações de numerário existente nas contas do Estado do Rio de Janeiro, para saldar os valores fixados nas decisões". Decisão: "O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar inconstitucionais as decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que determinaram o arresto, o sequestro, o bloqueio, a penhora ou a liberação de valores das contas administradas pelo Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias definidoras de prioridades" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 405, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21-6-2021, Plenário, *DJ* 30-6-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

[727] Ementa: “DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. BLOQUEIO, PENHORA E SEQUESTRO DE VERBAS PÚBLICAS PELA JUSTIÇA DO TRABALHO. CABIMENTO DA ADPF PARA IMPUGNAR ATO JURISDICIONAL. 1. Arguição proposta pelo Governador do Amapá contra decisões judiciais proferidas sob a jurisdição do TRT-8ª Região que determinaram o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, ao fundamento de que os valores em questão constituiriam créditos devidos pelo Estado a empresas que são rés em ações trabalhistas. 2. As decisões judiciais se enquadram na definição de “ato do poder público” de que trata o caput do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o que as sujeita ao controle concentrado de constitucionalidade via ADPF. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexiste, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Precedentes. 3. Atos de constrição praticados pela Justiça do Trabalho sobre verbas públicas, sob alegação de que as empresas reclamadas deteriam créditos a receber da administração estadual. Violação do contraditório, da ampla defesa, do princípio do juiz natural, do sistema de precatórios e da segurança orçamentária. Precedentes. 4. Conversão da apreciação da liminar em exame de mérito, para julgar procedente o pedido, com fixação da seguinte tese: “Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas, ainda que as empresas reclamadas detenham créditos a receber da administração pública estadual, em virtude do disposto no art. 167, VI e X, da CF, e do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF).””. Decisão: "O Tribunal, por maioria, convertendo a apreciação da medida cautelar em exame de mérito, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade da interpretação judicial que admite o bloqueio, a penhora e/ou o sequestro de verbas estaduais, ao fundamento de que tais valores constituiriam créditos devidos pelo Estado a empresas rés em ações trabalhistas, e fixou a seguinte tese de julgamento: Verbas estaduais não podem ser objeto de bloqueio, penhora e/ou sequestro para pagamento de valores devidos em ações trabalhistas” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 485, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 7-12-2020, Plenário, *DJ* 4-2-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

Problema distinto concernente à exceção consubstanciada no § 8º do art. 165 da Constituição – e que, por sua envergadura, merece ser trazido a lume – diz respeito à abertura, pelo Chefe do Executivo, de créditos adicionais suplementares para além dos limites consignados na lei.

Conforme já aclarado, os adicionais suplementares são créditos voltados ao reforço de dotações orçamentárias, motivo por que, em regra, devem ser aprovados por lei, porquanto revogarão parte da LOA, municiando determinadas dotações orçamentárias de recursos complementares.

Sem embargo, o Texto Constitucional, notadamente o § 8º do seu art. 165, permite que a LOA agasalhe autorização ao Chefe do Executivo para abrir, por decreto, crédito adicional suplementar até determinado limite, relevando notar que tal limite tem sido fixado,

---

[728] Ementa: "Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF proposta pelo Governador do Estado da Bahia contra decisões judiciais do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região e do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. A ADPF não deve ser conhecida quanto ao pedido de extensão, à EMBASA, das demais prerrogativas processuais da Fazenda Pública, tais como o prazo em dobro para recorrer, a isenção de custas processuais e a dispensa de depósito recursal, por dois motivos: (i) não há, na inicial, um fundamento sequer para esse pedido; (ii) as prerrogativas processuais da Fazenda Pública têm sede infraconstitucional e, portanto, inexiste parâmetro normativo para o controle concentrado de constitucionalidade. 3. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexiste, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). 4. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da *legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988)* e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel. Min. Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 5. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA ao regime constitucional de precatórios". Decisão: "O Tribunal, por maioria, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto ao pedido de extensão das prerrogativas processuais da Fazenda Pública à Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA; e, no mérito, julgou parcialmente procedente o pedido para: (i) suspender as decisões judiciais nas quais se promoveram constrições patrimoniais por bloqueio, penhora, arresto, sequestro; (ii) determinar a sujeição da Empresa Baiana de Águas e Saneamento ao regime constitucional de precatórios; e (iii) determinar a imediata devolução das verbas subtraídas dos cofres públicos, e ainda em poder do Judiciário, para as respectivas contas de que foram retiradas, restando prejudicado o pedido de natureza cautelar formulado, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente o pedido. Foi fixada a seguinte tese de julgamento: 'Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público essencial, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988, e dos princípios da *legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF),* da separação dos poderes (arts. 2º, 60, § 4º, III, da CF) e da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, da CF)'" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 616, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24-5-2021, Plenário, *DJ* 21-6-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022 – Destaques nossos).

principalmente, com lastro na meta de superávit primário, cuja previsão encontra guarida na LDO.

Note-se, no entanto, que a abertura de crédito adicional suplementar pelo Presidente da República não se dá ao arrepio da legalidade orçamentária, mesmo porque o Chefe do Executivo, de acordo com o que preconiza a Constituição, só poderia agir dentro da redoma chancelada pela LOA, razão pela qual, esgotado o limite, impõe-se que a próxima abertura, acaso se faça necessária outra suplementação, se atenha ao trâmite legislativo orçamentário.

Pois bem. Entre os anos de 2014 e 2015, a abertura de créditos adicionais suplementares para além dos limites agasalhados na LDO acabou por dar azo, entre outras causas, ao defenestramento da Sra. Dilma Vana Rousseff da Presidência da República.

Na ocasião, foram abertos, por intermédio de decreto, inúmeros créditos adicionais suplementares acima dos limites permitidos pela LDO, diploma que hospeda a meta de superávit primário. Observada a situação por outro ângulo, foram expedidos decretos cujo mote era a abertura de créditos adicionais suplementares, sem que a meta de superávit primário – balizadora do limite dentro do qual a ex-Presidente poderia agir – estivesse sendo cumprida.

O art. 4º da LOA de 2014 – Lei n. 12.952/2014, que se referia ao exercício financeiro de 2015 – consignou que a abertura de créditos adicionais suplementares estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário estabelecida na LDO; assim também, a LOA de 2015 (Lei n. 13.115/2015), que, em seu art. 7º, concedeu autorização prévia para que a Chefia do Executivo editasse decretos em vista a abrir créditos adicionais suplementares, desde que condicionados à observância de compatibilização com as metas de resultado primário.

A meta estabelecida na LDO foi solenemente descumprida, mas, muito embora descumprida, a então Presidente Dilma não hesitou em abrir, no ano de 2014, por meio de 53 decretos, créditos adicionais suplementares que perfizeram a quantia de R$ 180 bilhões. Por seu turno, o governo, de modo a referendar as aludidas aberturas sem respaldo na LOA, propôs, mediante projeto de lei, fosse reduzida a meta do resultado primário. O Congresso aprovou a redução da meta, fato que, subrepticiamente, fez com que os decretos – editados ao arrepio da Constituição da República – fossem convalidados.

Os relatórios de execução orçamentária produzidos no período da edição dos decretos atacados já desvelavam a inviabilidade do cumprimento da meta, fato reconhecido pelo próprio governo ao encaminhar projeto de lei propondo a alteração da LDO vigente, ante a constatação da frustração de receitas e elevação das despesas.

Tendo em vista que a apuração do resultado primário dá-se no final do exercício financeiro, foi proposta e aprovada, pouco antes de seu término, a Lei n. 13.199/2015, modificando a LDO vigente, para fazer constar não mais uma meta de resultado primário de R$ 66 bilhões, mas uma meta de resultado deficitário de R$ 49 bilhões.[729]

Segundo JOSÉ MAURÍCIO CONTI, uma manobra orquestrada em desacordo com todos os princípios de responsabilidade fiscal, cuja única finalidade foi afastar a ilegalidade dos decretos, que, embora editados sem observar os requisitos legais à época de sua publicação, no final do exercício passam a estar de acordo com as metas posteriormente fixadas.[730]

Diante do evidente descumprimento da regra, mudou-se a regra, e não a conduta – medida que só engana quem faz absoluta questão de ser enganado, como muito bem sustenta o autor.[731]

O estado da arte dessa orquestração, além de importar a anulação das funções da LDO e da LOA, renegou-lhes o caráter sistêmico, para dar crédito a um argumento completamente alheio às mais comezinhas regras de interpretação, exigindo a descontextualização dessas leis do sistema de planejamento orçamentário norteador das ações governamentais.[732]

No ano imediatamente anterior (2014), o destaque também coube para a alteração da LDO (Lei n. 12.919/2013) no apagar das luzes, já que o aludido diploma previa um superávit primário que se verificou inalcançável e, de molde a evitar o descumprimento da lei, o "jeitinho" foi alterá-la, acabando com o superávit.[733] Nas palavras de JOSÉ MAURÍCIO CONTI:[734]

> [...] para conseguir aprovar a alteração na lei, o governo federal produziu uma das mais inacreditáveis normas já vistas. O Decreto n. 8.367, de 28 de novembro de 2014, "regulamentou" a inaceitável prática de troca de favores da liberação de recursos de emendas parlamentares pela aprovação da alteração na referida LDO, oficializando a "chantagem" para pressionar o Poder Legislativo — uma verdadeira "cereja no bolo" para as barbeiragens jurídicas em matéria orçamentária.

E naquele mesmo ano de 2015, mesmo sem que o orçamento tenha sido aprovado, o "contingenciamento preventivo" foi levado a efeito por obra do Decreto n. 8.389, de 7 de

---

729 CONTI, José Maurício. Agressões ao direito financeiro dão razões para o *impeachment*. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018. p. 351.

730 Ibidem, p. 351.

731 Ibidem, p. 351.

732 Ibidem, p. 351.

733 CONTI, José Maurício. Agressões ao direito financeiro dão razões para o *impeachment* cit, p. 351.

734 Ibidem, p. 351.

janeiro de 2015, reduzindo a possibilidade de gastos prévia e provisoriamente autorizados cinco dias antes pela LDO de 2015.[735]

Releva frisar que o TCU, por meio do Acórdão-TCU n. 2.461/2015,[736] opinou pela rejeição das contas presidenciais de 2014, apontando cerca de dez irregularidades nas contas da ex-presidente. Entre as irregularidades, a omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, à Caixa Econômica Federal, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, ao longo do exercício de 2015. O TCU também apontou que o Governo Federal voltou a usar recursos do Banco do Brasil para pagar despesas do Plano Safra. Consoante o indigitado acórdão, teriam sido celebrados dois contratos entre a União e os bancos públicos: um relativo à prestação de serviço de fornecimento de infraestrutura e controle dos repasses aos beneficiários dos programas sociais; o outro, relativo ao empréstimo em caso de insuficiência de caixa, sendo certo que o segundo contrato se enquadraria no conceito de operação de crédito semelhante à do mútuo,[737] incorrendo na vedação do art. 36 da LC n. 101/2000. Ademais, foi destacado que teria havido aumento de despesas, ainda que já fosse do conhecimento do governo a necessidade de se cortar gastos com vistas a possibilitar o cumprimento da meta fiscal prevista para o ano.

Ante as condutas perpetradas, foi oferecida a Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) n. 1,[738] em desfavor da então Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (art. 85, VI, e art. 167, V, ambos da CRFB/1988; art. 10, item 4, e art. 11, item 2, da Lei n. 1.079/1950); bem como por suposta contratação ilegal de operações de crédito (art. 11, item 3, da Lei n. 1.079/1950). O Parecer n. 475/2016, da lavra do Senador Antonio

---

735 Ibidem, p. 351.

736 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão-TCU n. 2.461/2015. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf. Acesso em: set. 2021.

737 SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do *impeachment*, dos crimes de responsabilidade e das "pedaladas fiscais". *Revista de Direito Brasileira*. São Paulo, v. 16, n. 7, p. 71, jan./abr., 2017.

738 No dia 2 de dezembro de 2015, a Presidência da Câmara dos Deputados recebeu e autuou a Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) n. 1, de 2015, oferecida por Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal, subscrita pelo Advogado Flávio Henrique Costa Pereira contra a Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, atribuindo-lhe a prática, em tese, dos crimes de responsabilidade tipificados no art. 85, V, VI e VII, da Constituição da República, c/c art. 4, V e VI; art. 9, itens 3 e 7; art. 10, itens 6 a 9; e art. 11, item 3, todos da Lei n. 1.079/1950 (BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Sentença. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff. Acesso em: dez. 2021).

Anastasia (relator), concluiu pela admissibilidade da denúncia, com a consequente instauração do processo de *impeachment*.[739]

Na sequência, foi proferida a sentença de *impeachment*, pela qual o Senado Federal entendeu que a ex-Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, cometeu os crimes de responsabilidade consistentes na contratação de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e na edição de decretos de abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização do Congresso Nacional, previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição da República, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079/1950, tendo sido condenada a acusada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.[740]

O episódio denota que a tônica a revestir o Sistema Orçamentário brasileiro é a falta de previsibilidade, a incerteza e a insegurança jurídica.

5.3 A roupagem brasileira da Lei de Diretrizes Orçamentárias e o consectário desarranjo do planejamento de que deveria revestir-se a Lei Orçamentária Anual

A roupagem brasileira das Diretrizes Orçamentárias – uma reminiscência de sistemas parlamentaristas – remete a um arranjo constitucional que abre consideráveis brechas ao Executivo, a ponto de permitir-lhe confeccionar um Projeto de LOA completamente desapegado das prioridades agasalhadas na LDO, a despeito de a sua importância política recender à tarefa de orientação do próprio Executivo quanto à elaboração do orçamento.

---

[739] BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 475/2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia. Acesso em: dez. 2021.

[740] A condenação se dera por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção (BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Sentença. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff. Acesso em: dez. 2021).

Corroborando o raciocínio no sentido de que a LOA deva consonar com os termos da LDO, convém mencionar o Tema 864 do STF – cujo paradigma é o RE 905.357[741] –, referente à "existência, ou não, de direito subjetivo à revisão geral da remuneração dos servidores públicos por índice previsto apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem correspondente dotação orçamentária na Lei Orçamentária do respectivo ano". Na ocasião, decidiu o STF, muito acertadamente e privilegiando a essência das Diretrizes Orçamentárias, que a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na LOA e de previsão na LDO.

A deturpação da tramitação parlamentar do orçamento inicia-se pela equivocada concepção da LDO, a qual, a par de não conseguir imprimir a dinâmica que lhe seria imanente no sistema parlamentarista, goza do mesmo *status* hierárquico da LOA, transformando ambas as votações num "esplendoroso" jogo de faz de conta. Dessarte, a LDO, em verdade, não esboça parâmetros para a elaboração e execução orçamentárias, tampouco a LOA se subordina a quaisquer limitações porventura impostas pelo Poder Legislativo.

Se considerarmos o primeiro ano de mandato do Presidente da República, temos que o Projeto de LDO – estipulando os parâmetros para a confecção do orçamento do ano seguinte – deve ser aprovado antes mesmo da aprovação do Projeto de PPA, porquanto, nos termos enunciados pelo § 2º do art. 35 do ADCT, o PPA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, pelo que parece-nos inequívoca a necessidade de que a LDO seja votada até o dia 30 de junho.

---

[741] "CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, 'a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos'. 2. A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490. O Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, *DJe* 09-03-2018. 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 905.357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, Plenário, *DJE* de 18-12-2019, Tema 864. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022).

Noutros termos, no primeiro ano de vigência do PPA, a LDO o precede, circunstância que, nas palavras de MARCOS MENDES,[742] inverte a lógica do processo, abrindo espaço para uma queda de braço entre os Poderes Legislativo e Executivo, cenário no qual o primeiro altera a LDO com a intenção de atar as mãos do segundo quanto à elaboração do Projeto de LOA.

Como no momento do envio do Projeto de LDO ao Congresso ainda não há um PPA aprovado, o Poder Executivo não inclui no projeto o "Anexo de Metas e Prioridades", por considerar que estas devam estar subordinadas ao PPA, ainda em elaboração. Por seu turno, o Congresso, ao examinar a LDO, imbuído do propósito de pressionar o Executivo a acatar as suas emendas, elabora um "Anexo de Metas e Prioridades" composto principalmente por projetos de interesse dos parlamentares.

O Executivo, em vez de arcar com o ônus político de vetar as alterações propostas pelo Legislativo, desobedece às prioridades da LDO e envia ao Congresso um Projeto de LOA completamente desapegado daquilo que havia sido concebido como prioritário pela LDO. E esse jogo político em torno das metas hospedadas nas Diretrizes Orçamentárias acaba se dissipando no âmbito da negociação entre ambos os poderes.

No panorama ora delineado, a quimérica aprovação de emendas pessoais de deputados representa a vala por meio da qual o Legislativo recorrentemente "renuncia" a competências inscritas na Constituição, assegurando ao Executivo, em contrapartida, a quase total possibilidade de realocar as verbas orçamentárias.

Aliás, não seria demais observar que o processo orçamentário, tal como concebido pela Constituição da República, paradoxalmente alimenta a distância do Poder Legislativo em relação ao interesse público. É que o Legislativo, além de superestimar as receitas de maneira a aumentar as suas chances na luta por verbas, aloca aos variados programas rubricas em bases infinitamente aquém do necessário.

Sob enfoque diverso, tal ordem de acontecimentos autoriza-nos a afirmar que o sistema presidencialista propicia ao Legislativo a prática de atos irresponsáveis, porquanto os ônus oriundos de eventual discrepância na previsão orçamentária serão inarredavelmente suportados pelo Executivo, a quem incumbe executar os planos consubstanciados no orçamento.

A presente discussão nos conduz à análise da maneira pela qual o planejamento estratégico é concebido, circunstância que perpassa a questão da priorização dos gastos,

---

[742] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 11-12.

mormente se considerarmos a inescapável realidade que aponta para a insuficiência das fontes de financiamento a fazer frente aos anseios de toda e qualquer coletividade.

No Brasil, são identificadas severas deficiências na eleição das prioridades de governo. Como é cediço, muito embora o PPA deva imbuir-se da função de definir a estratégia governamental, o tão só fato de comportar a possibilidade de alteração anual faz com que as suas dotações plurianuais não sejam concebidas como vinculantes, circunstância que o enfraquece como instrumento de alocação estratégica de recursos.

De acordo com estudo *Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*, levado a efeito pelo Banco Mundial em 2013, o PPA perdeu muito do seu conteúdo estratégico, tendo se transmutado num procedimento adicional no processo orçamentário, em que a estratégia governamental parece estar vagamente definida e seus custos, não propriamente quantificados,[743] o que, a um só tempo, resvala no princípio da transparência e desarranja a organização orçamental, além de obstaculizar o equilíbrio, erguendo obstáculos à fiscalização da execução orçamentária.

Nessa ordem de ideias, MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI emergem a uma irretocável conclusão. Veja-se:

> *Uma das principais consequências resultantes da inexistência de mecanismos claros de priorização é a desconexão entre o plano de trabalho do governante (pelo qual supostamente ele foi eleito) e a ação da administração pública (expressa por meio dos programas governamentais).* Dito de outra forma, os macro-objetivos almejados pelo núcleo político raramente se traduzem em um conjunto concreto de orientações que possam balizar a conduta dos Ministérios, que são os órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas setoriais. Mais ainda, há Ministérios que possuem seu próprio planejamento, que não está espelhado no PPA, gerando a convivência de múltiplos planos (não necessariamente alinhados) e ensejando desarticulação dos esforços governamentais para a provisão de bens e serviços públicos[744] (destaques nossos).

O fato de o PPA não assegurar sejam refletidas na confecção das LOAs as prioridades estratégicas é uma decorrência dessa espiral de desplanejamento, tornando cambaleantes os mecanismos de aferição do atingimento de sua finalidade última, bem como impedindo a eleição de medidas eventualmente necessárias à correção dos supostos desvios de rumos, a engendrar "desalinhamentos em todo o ciclo do gasto público, verificando-se distorções que se

---

[743] BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview cit., p. 193-194.

[744] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 143.

propagam desde as fases de planejamento, orçamento e administração financeira, até as etapas de avaliação e controle".[745]

Em consequência, o "Anexo de Metas e Prioridades" da LDO tem sido recorrentemente ignorado, acentuando a querela entre os Poderes Executivo e Legislativo no que se refere à definição das prioridades governamentais.

5.4 A concepção de orçamento autorizativo e a emasculação da força normativa que a Constituição de 1988 empresta às leis orçamentárias

Faz-se imprescindível apartar a discricionariedade de que deveria dispor o Executivo no que tange à elaboração do orçamento – pano de fundo deste trabalho – daquela que efetiva e exacerbadamente dispõe este Poder ao executar a decisão do Parlamento em matéria orçamentária.

Não se está a pregar, como já se firmou, que a discricionariedade do Poder Executivo afeta à elaboração do orçamento não esbarre em quaisquer limites, tampouco que o planejamento e a confecção das leis orçamentárias devam ser talhados ao arrepio dos valores e preceitos contidos na Constituição da República. Muito ao contrário!

Entretanto, não teríamos como negar – mesmo porque os fatos se impõem ferozmente – ser evidente, na prática brasileira atual, a inadequada e inadmissível primazia do Executivo na execução orçamentária. A toda evidência, há um liame entre esta inconteste liberdade e o amesquinhamento da discricionariedade de que deveria fazer uso o Chefe do Executivo ao elaborar o Projeto de LOA.

Não estamos a defender, obviamente, a discricionariedade absoluta do Executivo no que se refere à elaboração do orçamento, mas não podemos nos esquivar de identificar as prejudiciais reverberações oriundas do quase integral assoreamento dessa discricionariedade.

Alvissareiros, nesse compasso, os termos da EC n. 100/2019, ao introduzir o § 10 no art. 165 da Constituição de 1988, que considera de execução obrigatória[746] as despesas

---

[745] Ibidem, p. 143.

[746] A EC n. 102/2019, como visto no subcapítulo 1.4, a par de restringir o alcance do indigitado § 10 exclusivamente às despesas primárias discricionárias, o condicionou, nos termos da LDO, ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não impedindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; por fim, em adendo, afastou a sua aplicação nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

primárias discricionárias, do que se dessumiria a exigência de autorização prévia e expressa do Congresso Nacional na eventualidade de se revelarem necessários cancelamentos ou contingenciamentos, parciais ou totais, das dotações originalmente previstas no orçamento.

Semelhante providência deveria contemporizar a excessiva discricionariedade do Poder Executivo no manejo de instrumentos que imprimem flexibilidade à LOA, impondo se submetam à aprovação do Legislativo – poder ao qual competiria decidir sobre as prioridades imanentes ao processo de execução orçamentária –, emprestando à peça orçamentária, por conseguinte, dose maior de previsibilidade.

A despeito desses esforços em tornar mais fidedigno o cumprimento do conteúdo contemplado pela peça orçamentária, tanto a EC n. 86/2015 quanto as ECs n. 100/2019 e n. 105/2019, não tiveram o condão de transformar o orçamento em instrumento impositivo, revelando-se insuficientes a assegurar a execução obrigatória dos programas de trabalho consubstanciados na LOA, debalde a redação do § 10 do art. 165 da Constituição, nos termos do qual 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. Isso porque os gastos discricionários provenientes de emendas individuais e de bancada estadual sujeitam-se a um regime especial de execução, podendo sofrer contingenciamento, desde que limitado ao máximo no percentual dos cortes sobre o total discricionário, nos termos preconizados pelo § 18 do art. 166 da Constituição de 1988.

Sendo assim, o processo orçamentário brasileiro segue em cadência de flagrante desrespeito ao princípio democrático, não refletindo o orçamento a escolha da população manifestada por meio do voto periódico, circunstância a reverberar nos princípios da separação dos poderes e do planejamento.

De feito, a novidade representada pelas "Emendas de Relator-Geral" é mais um capítulo na discussão sobre a impositividade orçamentária. De acordo com a Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, a tese do orçamento autorizativo perdeu força a partir das recentes mudanças introduzidas na LDO e na Constituição da República, precipuamente visando proteger da discricionariedade do Executivo as despesas autorizadas pelo Legislativo. É que a faculdade de realocar recursos em desalinho com decisão do Congresso manifestada através da LOA, só se revela possível se encamparmos a tese de que o orçamento é instrumento

meramente autorizativo. Dessa ideia, decorre a associação entre as emendas parlamentares e o orçamento impositivo.[747]

MARCUS ABRAHAM, em esclarecedora passagem, lamenta o fato de orçamento público, em terras brasileiras, carecer de densidade normativa, aduzindo que:

> *Infelizmente, no ideário jurídico brasileiro ainda prevalece hoje a tese de que o orçamento público seria meramente autorizativo. Isto significa que se trataria de uma peça desprovida de efeitos vinculantes na sua elaboração e execução, na qual se contém a previsão de receitas e mera autorização das despesas, estando o Poder Público facultado a escolhê-las e a executá-las, sem vinculação às prioridades constitucionais e sem a obrigação do seu cumprimento na integralidade*. Ficaria, assim, a cargo do gestor público a avaliação do interesse e da conveniência − de maneira discricionária − de adotar políticas públicas segundo seus ideais e definir as despesas que entender prioritárias e de, na execução, realizar livremente os gastos e implementar contingenciamentos e remanejamentos de gastos a seu bel-prazer, em detrimento da execução em sua plenitude[748] (destaques nossos).

Não se olvide, nesse particular, que o ato de descumprir a decisão do Poder Legislativo em matéria orçamentária constitui crime de responsabilidade. No caso dos Prefeitos, a hipótese vem prevista no inciso VI do art. 4º do Decreto-lei n. 201/1967, ao passo que, no caso de o descumprimento provir do Presidente da República ou dos Governadores de Estado, a previsão vem plasmada no inciso VI do art. 4º da Lei n. 1.079/1950. Assevere-se que os dispositivos anteriormente referenciados guardam consonância com inciso VI do art. 85 da Constituição da República, que prevê como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Lei Orçamentária.

Por esta razão, não é dado ao Chefe do Poder Executivo eximir-se de gerir o orçamento com transparência, a envolver a divulgação dos motivos que o impeliram a contingenciar recursos públicos, de sorte que a limitação de empenho tão somente afigurar-se-á legítima na eventualidade de restar demonstrada a real frustração da receita prevista na LOA.

No Brasil, muito inadvertidamente, parece ter se difundido a ideia de que o orçamento é autorizativo. Todavia, a noção de orçamento autorizativo não deveria encarnar uma autorização para que o governo aplique noutra despesa a verba que deixou de ser aplicada na previsão inicial, mas, sim, uma faculdade conferida ao Executivo de não gastar aquela verba. Alia-se a isso que as despesas apenas podem ser gastas e, de fato, operacionalizadas, na hipótese

---

[747] BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente cit., p. 27.

[748] ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira:* os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil cit., p. 167.

de existir previsão orçamentária para tanto. Portanto, os recursos economizados não podem ser usados de forma livre, de sorte que, não havendo dotação orçamentária, não se pode gastar[749].

EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, em obra publicada em 2010, antes, portanto, do advento das emendas impositivas, é contundente ao afirmar que

> [...] caso a arrecadação se confirme ou seja superada – o que tem ocorrido nos últimos anos – os recursos cogitados quando da elaboração do orçamento ganham concreção e somente podem ser utilizados para a execução de dotações orçamentárias existentes. [...]
> Quando uma dotação é simplesmente ignorada, aquela fatia da arrecadação estimada fica necessariamente paralisada. Em outras palavras, quando a arrecadação se concretiza, mas o Presidente não libera as verbas referentes à determinação da dotação orçamentária e nem se produz um remanejamento, a consequência é deixar no limbo uma parcela da receita pública. Essa é a prorrogativa que se reconhece hoje ao Poder Executivo: a faculdade de não fazer nada.[750]

O que se quer demonstrar é que, ainda que tomássemos as leis orçamentárias como leis meramente autorizativas, não haveria espaço para o Executivo agir de modo a, unilateralmente, redesenhar a decisão do Congresso Nacional. O fato de ao orçamento ter sido emprestado o rótulo de autorizativo jamais nos permitiria abraçar a conclusão segundo a qual o Executivo está autorizado a modificá-lo, realizando despesa que não encontra guarida na LOA, em crassa violação ao comando embutido nos incisos I e II do art. 167 da Constituição.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme já se pontuou, intentou diminuir a discricionariedade do Executivo relativamente à execução orçamentária, tornando mais dificultosos os contingenciamentos, ao estabelecer, em seu art. 9º, a necessidade de que se empreenda a uma verificação bimestral atinente à realização da receita e, na eventualidade de se deparar com uma frustração de arrecadação passível de comprometer as metas fiscais, restaria o Executivo autorizado a contingenciar. Sendo assim, extrai-se da letra do aludido dispositivo que o contingenciamento é impositivo – como medida de responsabilidade na gestão fiscal –, nos casos em que o gestor venha a deparar com receitas insuficientes, tirante o caso das despesas obrigatórias de caráter continuado, naturalmente intangíveis e que vinculam a Administração ao seu cumprimento ao longo dos exercícios financeiros, porquanto derivadas de leis preexistentes à Lei Orçamentária. Afora essa situação, há que se considerar, como muito

---

[749] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 78-79.

[750] MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia cit., p. 79.

bem adverte EDUARDO BASTOS FURTADO DE MENDONÇA, a "liberdade geral de efetuar contingenciamentos, tradicionalmente reconhecida ao Poder Executivo".[751]

MARCOS MENDES é francamente enfático ao revelar que a regra estampada no art. 9º "não pegou", de sorte que o contingenciamento continua sendo orquestrado à moda antiga, sempre mediante um grande corte no começo do ano, seguido de liberações ao longo do exercício.[752]

Noutro espectro, JOSÉ MAURÍCIO CONTI nos brinda com irretocável lição, ao tecer comentários sobre a noção de impositividade orçamentária. Vejamos:

> [...] não se pode conceber que o orçamento seja uma lei apenas no aspecto formal, com dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo, sob pena de torná-lo um instrumento inócuo para o planejamento e gestão governamentais, além de mitigar a importância de todo o processo legislativo, especialmente a participação do Parlamento em sua discussão e aprovação. E também não é possível reconhecer em seus dispositivos um caráter mandatório de tal forma rígido e preciso que se permita assegurar a execução integral de todos os programas para os quais foram consignadas dotações, uma vez que inúmeros fatores, imprevisíveis e insuscetíveis de controle podem tornar isto impossível, inviável ou até mesmo não oportuno.[753]

Em conclusão, não podemos abraçar outra ideia senão a de que, por força do § 10 do art. 165 da Constituição, a Administração tem o dever de executar o orçamento. A inserção do § 10 no art. 165 alça a questão da impositividade orçamentária ao "centro do palco", concebendo-a "como um princípio geral e com *status* constitucional",[754] ao não mais restringi-la às emendas parlamentares, resultando no dever de execução dos gastos discricionários, ressalvando-se, porém, que o alcance do § 10 resta condicionado, nos termos da LDO, ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não impedindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, estando, igualmente, afastada a sua aplicação nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

---

[751] Ibidem, p. 114.

[752] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 16.

[753] CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração cit., p. 202.

[754] BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente cit., p. 31.

6 O DESAFIO DA SUPERAÇÃO DA EXCESSIVA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E DA DRU: PROPOSIÇÕES DE UM NOVO MODELO

Talvez sejamos assaz resistentes em identificar a temática da rigidez orçamentária como um dos principais problemas a assolar a estrutura socioeconômica brasileira. Decerto, tal dificuldade erige-se como obstáculo instransponível à criação de instrumentos normativos voltados a catapultar o desenvolvimento do País.

A elevada rigidez do orçamento oriunda não só das despesas obrigatórias como do exacerbado nível de vinculação de receitas, amesquinha o espaço de que deveria dispor a Administração Pública na alocação de recursos. Afora o fato de que os orçamentos, por natureza, abarcam outras despesas igualmente importantes para a população, as quais, conquanto não sejam tomadas como obrigatórias, emprestam caráter de imobilismo à peça orçamentária.

Tomado por base esse cenário inercial de que se reveste a peça orçamentária, FERNANDO SERTÃ MERESSI sugere que, acaso constatado o desempenho insatisfatório de alguma política ou a sua baixa relevância, este deveria ser um indicativo no sentido de que a despesa possa ter seu financiamento revisto ou, até mesmo, de que possa ser descontinuada, sempre mediante autorização legislativa.[755]

Partindo do ponto de vista de que o esgarçamento da praxe de se vincular receitas não vem se prestando ao atendimento do desiderato para o qual inicialmente foi concebida, serão delineadas proposições voltadas a contemporizar as disfuncionalidades ora apontadas.

Não seria demasiado ressalvar que as soluções propostas não podem prescindir de perpassar uma combinação de elementos sujeitos a algumas condicionantes, cujas peculiaridades serão a seguir exploradas em vista a que, ao menos, se deflagre debate de fundo propositivo em prol da debelação ou, até mesmo, da neutralização de problemas que nos conduzem a amargar não apenas pífias taxas de crescimento como também vergonhosos níveis de satisfação de direitos fundamentais.

Nesse cenário, vale repisar a mensagem presidencial de que se fez acompanhar o PLOA de 2019, cujos termos explicitaram que o desequilíbrio estrutural do déficit fiscal residiria na

[755] MERESSI, Fernando Sertã. Avaliação orçamentária: contribuições para uma estratégia de melhoria na alocação de recursos públicos cit., p. 261.

rigidez orçamentária oriunda do excesso de vinculações, a motivar reformas estruturais no orçamento.

Nada obstante, é de se observar que proposições que impliquem reformas mais arrojadas – como a que propõe a eliminação total das vinculações – não poderiam ser discutidas prescindindo-se de considerar o peso dos interesses políticos envolvidos, sobretudo se tomarmos em conta a eventual projeção de efeitos sobre os índices de desigualdade social.[756]

Em que pesem as mazelas decorrentes da excessiva vinculação de receitas em contraponto com o amesquinhamento da discricionariedade de que passou a padecer o Executivo quanto à elaboração do orçamento – a denotar a envergadura e complexidade da discussão –, RICARDO ROCHA DE AZEVEDO, RODRIGO SILVA DINIZ LEROY e JOSÉ ALEXANDRE MAGRINI PIGATTO denunciam quase não haver estudos tendentes a analisar a proeminência de seus efeitos para a gestão pública.[757]

Imprescindível contribuição, nesse particular, é o estudo conduzido por JOÃO RICARDO SANTOS TORRES DA MOTTA, cujo objeto perpassou a análise da estrutura de vinculações de receitas no Brasil e seus impactos efetivos sobre a política fiscal. De acordo com o autor, o exame mais detalhado da estrutura brasileira de vinculações aponta para a grande prevalência de arranjos de vinculação de baixa efetividade, constatação que decorre do alto percentual de receitas vinculadas a despesas não discricionárias, que dependem, por sua vez, de outras fontes não vinculadas para o seu financiamento. Confira-se:

> Esse tipo de arranjo não possui efetividade em relação a influenciar os padrões de gastos desses itens orçamentários. *Isso confirma que as motivações subjacentes à adoção das vinculações no Brasil, em sua grande maioria, tanto durante o processo constituinte, quanto no período posterior, não se apoiaram em qualquer justificativa técnica*. O componente político nas decisões sobre o grau de vinculações no Brasil se mostrou também muito forte ao longo do processo de contínua elevação do grau de vinculação de receitas que se seguiu à Constituição de 1988[758] (destaques nossos).

Conforme exaustivamente observado, a estipulação de mínimos constitucionais, tanto sob o prisma dos critérios que ensejam a sua criação quanto sob a ótica de sua operacionalização, dão causa a problemas abismais. Sem contar o fato de que as vinculações,

---

[756] AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism cit., p. 3.

[757] Ibidem, p. 3.

[758] MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil* cit., p. 195-196.

com o passar dos anos, geram disfuncionalidades no gerenciamento da coisa pública, encastelando prioridades no Texto Constitucional ao arrepio do dinamismo com que se altera o interesse público. Sobremais, as exigências de aplicação de recursos mínimos em certas áreas, ante o seu caráter pró-cíclico, acabam por pressionar a emissão da dívida pública e a estimular a majoração da carga tributária.

Ademais, é comum que as vinculações não se atenham às especificidades dos entes subnacionais relacionadas às suas características regionais, demográficas, culturais ou políticas. À guisa de corroboração, considere-se que o gasto mínimo em MDE e em ASPS, tanto no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul como no do Estado do Acre, são rigorosamente os mesmos, nada obstante o Acre disponha de uma relação duas vezes maior entre a população em idade escolar (5 e 20 anos) e idosos do que a relação verificada no Estado do Rio Grande do Sul.[759]

Defronte a essa moldura, três condicionantes merecem ser trazidas a lume, quais sejam, (i) a preservação de uma garantia de alocação de recursos em um conjunto de setores, seja pela racionalidade da existência das vinculações, seja pela criação de condições políticas para aprovar uma mudança de regra; (ii) o aumento real da despesa nos setores envolvidos, sem o quê não será possível aprovar coisa alguma no Congresso; e (iii) a redução da relação entre tais despesas e o PIB, de sorte a que se abra um flanco apto a criar espaço para o aumento da relação entre o investimento público e o PIB.

Para tanto, vale destacar o posicionamento abraçado por FÁBIO GIAMBIAGI**,** que prega a substituição da vinculação isolada ao PIB ou à receita de impostos a determinados setores – que demandam, ante as suas peculiares características, uma garantia de dotação orçamentária – por uma emenda constitucional conjunta, ensejadora de uma espécie de "supervinculação".[760]

O autor sugere que a emenda venha a determinar a correção automática anual da soma dos gastos do Governo Central com tais setores, sendo certo que a correção dar-se-ia pelo IPCA, somado a um adicional real X – algo entre 2% e 3% –, a ser objeto de negociação política, mesmo porque o PIB, nos últimos cinco anos – sem considerar a pandemia –, tem crescido a uma média anual de 2,5%, o que coarctaria o falso argumento de um "golpe contra os setores sociais" .[761]

---

[759] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 86.

[760] GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade cit., p. 162.

[761] Ibidem, p. 162.

A grande vantagem, alerta o autor, é que, com semelhante modo de proceder, à medida que o PIB crescesse mais, a relação entre essas despesas e o PIB diminuiria, ampliando o espaço para o investimento, sem pressionar o gasto público primário expresso como fração do PIB, hipótese em que, ano a ano, o governo proporia e o Congresso Nacional aprovaria a proposta para o orçamento do ano respectivo, atendo-se às prioridades de cada exercício financeiro, respeitando-se não só o aumento do gasto social total como também a proporção em que o referido gasto seria distribuído entre os diferentes subconjuntos que dele formariam parte.[762]

Como as sociedades são eminentemente dinâmicas, assim como o são os seus problemas e prioridades, razoável pressupor que o melhor arranjo seria aquele em que o Poder Executivo propusesse, ano a ano, o percentual a ser vinculado, submetendo a proposição, em seguida, ao crivo do Poder Legislativo.[763]

De feito, já remanesce contemplado no arcabouço constitucional do processo orçamentário anual o *iter* decisório de fixação da despesa pública, com lastro não apenas nas metas fiscais como também na previsão de arrecadação dos recursos públicos.[764]

De outra parte, a par de imprudente, seria leviano desconsiderarmos que o engessamento orçamentário impõe ao administrador público conduta que prime pela otimização da execução orçamentária, razão por que não haveria motivo razoável a obstaculizar a relativização das vinculações constitucionais, desde que a diferença não aportada na área originalmente eleita pelo constituinte estivesse inarredavelmente atrelada a programas e projetos desenvolvidos nas áreas para as quais a necessidade conjuntural apontasse.

Perfilhando essa linha de pensamento, entendemos pela sobeja existência de argumentos jurídicos a subsidiar a proposição concernente à pontual flexibilização de algumas das vinculações constitucionais, aliada à proibição da criação de quaisquer outras vinculações. Nas linhas a seguir lançadas, detalharemos a nossa proposta.

Conforme restou demonstrado, as excessivas vinculações de receitas emprestam a pecha de ineficiência à execução orçamentária, originando um descompasso entre o ingresso de recursos financeiros e a despesa à qual estão vinculadas, porquanto as fontes de recursos

---

[762] Se o agregado fosse composto, por exemplo, pelo conjunto das atuais despesas do FAT, Saúde e Educação, que em 2006 representaram 2,8% do PIB, um crescimento do conjunto dessas rubricas de 2,5% a.a. – o dobro do crescimento populacional, garantindo um aumento do valor real *per capita* – em um contexto no qual a economia crescesse 4,5% a.a., na média, permitiria em 10 anos diminuir essas rubricas em conjunto para 2,3% do PIB (Ibidem, p. 162).

[763] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87.

[764] Ibidem, p. 87.

vinculados, nas quais há empoçamento financeiro de bilhões de reais, coexistem com fontes em que há insuficiência de recursos financeiros, insuficiência esta que, ao fim e ao cabo, vê-se coberta por recursos provenientes da emissão de dívida.[765]

Nesse sentido, com intuito de mitigar a faceta de ineficiência ora evidenciada, proibir-se-iam as vinculações de qualquer receita pública a órgão, fundo ou despesa, exceto aquelas previstas na Constituição da República, permitindo-se, tão somente, vinculações que ostentem caráter eminentemente temporário, e desde que autorizadas por maioria absoluta, sem a possibilidade de prorrogação. Seria uma forma de assegurar que as prioridades sociais se mantivessem atualizadas na LOA e nas despesas do governo, evitando-se desperdícios corriqueiros de recursos com vinculações a certas despesas que, muito embora relevantes, possam comportar suspensão pontual em momentos de crise.[766]

Aliás, essa foi a recomendação emitida pela OCDE sobre as políticas macroeconômicas a serem adotadas no Brasil, ocasião em que propugnou-se pela adoção de uma regra de gastos, bem como pela diminuição da rigidez orçamentária à custa da redução da afetação de receitas, no encalço de uma flexibilização das despesas obrigatórias em certos itens.[767]

Conquanto admitamos ser boa, na maioria das vezes, a intenção impulsionadora das vinculações, não podemos prescindir de submeter a alocação do gasto público à equação do custo-benefício, único caminho a garantir a sua eficiência, sempre à luz das reais necessidades da população. Não devemos fechar os olhos ao fato de que, muitas vezes, as políticas públicas são capazes de produzir, em termos potenciais, severos prejuízos aos hipossuficientes destinatários das vinculações, agudizando o horizonte de pobreza.

A temática das vinculações, entretanto, não apenas é permeada por polêmicas de toda sorte, mas também por falácias que nos desmotivam a empunhar, ainda que a título de sugestão, argumentação que justifique a sua flexibilização, que dirá a sua extinção. Não bastasse isso, impossível não computarmos o peso político derivativo de semelhante opção.

Nas linhas a seguir, esquadrinharemos algumas falácias argumentativas de cujo mote extrai-se a demonização da ideia de flexibilização ora alvitrada.

---

765 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 59.

766 Ibidem, p. 59.

767 OCDE. *Relatórios Econômicos OCDE Brasil*. Paris: OCDE Publishing, 2018. p. 35. Disponível em: https:// https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf. Acesso em: set. 2021.

A primeira delas é a "falácia do falso dilema". O "falso dilema" pode ser representado por um argumento que apresenta apenas duas categorias possíveis, partindo do princípio de que tudo no âmbito da discussão deva pertencer somente a uma ou a outra destas possibilidades opostas. Assim, ao rejeitar uma das opções, não se teria alternativa a não ser aceitar a outra.[768]

O exemplo se amolda perfeitamente à situação em tela, mesmo porque a flexibilização dos mínimos constitucionais não quer significar que o proponente seja contrário à implementação dos direitos sociais. Nada obstante, a proposta parece soar como uma afronta, emprestando a pecha de insensibilidade a quem a aventa.

Outra falácia argumentativa a merecer menção é a do "apelo ao medo do público", que cria a ameaça de um futuro assustador, caso determinada proposta seja acolhida.[769]

É o que ocorre quando se fala em flexibilizar os mínimos constitucionais, ainda que não exista qualquer estudo apto a comprovar a sua eficácia. A "falácia do medo", no lugar de oferecer provas concretas de que determinada proposta nos conduziria a um cenário sombrio, baseia-se, ao revés, em singelas retóricas, ameaças ou mentiras despudoradas.[770]

Com os sinais trocados, podemos igualmente mencionar a "falácia da causa questionável", conhecida como "falácia da causa falsa". Aqui, define-se como causa de um evento – também desvalendo-se de quaisquer provas – uma ocorrência anterior ou simultânea àquele evento. Ora, há de se convir que a correlação entre os dois eventos simplesmente pode ser fruto de pura coincidência, bem como pode ser produto de algum outro fator.[771] Nesse caso, sem contarmos com evidências empíricas, não seria possível concluir que um evento foi causa direta de outro, sobretudo porque não seria possível alçar, como consequência de um evento anterior, acontecimento que se dera logo após o fato.[772]

Nesse arquétipo hipotético, enquadram-se os argumentos que apontam como consequência direta da vinculação eventual melhora nos índices da Saúde e da Educação, ainda que ridiculamente ínfima.

---

[768] ALMOSSAWI, Ali. *O livro ilustrado dos maus argumentos*. Tradução de Leila Couceiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2017. p. 23.

[769] Ibidem, p. 27.

[770] ALMOSSAWI, Ali. *O livro ilustrado dos maus argumentos* cit., p. 27.

[771] Ibidem, p. 25.

[772] Ibidem, p. 25.

Falácia distinta, mas não menos corriqueira, é a "do apelo à ignorância", orquestrada à custa de argumento que intenta convencer que algo é verdadeiro simplesmente porque não foi comprovado como falso.[773]

De fato, não há quaisquer provas – que dirá contundentes – de que os mínimos constitucionais da Saúde e da Educação sejam eficientes ou essenciais ao implemento desses direitos fundamentais.

Esgotando as falácias comumente identificadas quando o assunto versa sobre as vinculações constitucionais, aludimos à "falácia da culpa por associação", que opera pelo descrédito de uma ideia ao associá-la a algum indivíduo ou a algum grupo malvisto em determinados setores sociais.[774]

O fato de os partidos mais inclinados à esquerda terem se apropriado da pauta dos direitos sociais não serve como critério de aferição de qualidade das vinculações constitucionais. Nessa linha de pensamento, costuma-se atribuir a ideia de flexibilização aos políticos de direita, tomados como infensos à causa dos direitos fundamentais. Estar-se-ia, portanto, diante de uma inferência ou conclusão que não é consequência lógica da premissa apresentada.

Como se não bastasse a profusão de argumentos de cunho ideológico a emprestar pesada carga de comoção às vinculações, já destacamos alhures que as exigências de atrelamento de recursos mínimos a certas áreas enseja, na massiva maioria das vezes, o acúmulo de gastos no final do exercício, uma vez que atados à anualidade orçamentária, princípio que impede sejam transportadas para o próximo orçamento as dotações orçamentárias não gastas, gerando despesas desnecessárias e, em consequência, desperdícios.

Adicione-se a isso o quadro circunstancial caracterizado por períodos de maior dinamismo econômico, ocasião na qual as receitas avultam em cadência mais veemente e as despesas, seguindo esse voraz ritmo, igualmente se assomam. Pois bem, quando a economia – em movimento de ciclicalidade – desaquece, os governos, imobilizados pela rigidez das despesas, não logram êxito em cortá-las na mesma proporção.

Considerada essa peculiar situação, propõe-se uma forma de evitar a pró-ciclicalidade das despesas – fruto das variações do ciclo econômico –, recorrendo-se à criação de uma regra cuja configuração permita o acúmulo dos valores de "aplicação mínima" em uma "conta

---

[773] Ibidem, p. 31.

[774] Ibidem, p. 37.

reserva" passível de utilização durante determinado período de anos. Decerto, à custa do arranjo ora proposto, reduzir-se-ia a volatilidade da despesa, bem como evitar-se-ia a assunção de obrigações desprovidas de uma fonte permanente de recursos.[775]

Sem contar que mudanças de paradigma dessa índole nos permitiriam compatibilizar a implementação dos direitos sociais com a questão do desenvolvimento socioeconômico do País, sem que descuremos dos postulados de austeridade fiscal, tão necessários à materialização do ideal de previsibilidade inerente aos planejamentos plurianuais.

Maneira distinta de imprimir suavização à proposição em tela seria promover o atrelamento do aumento das despesas pela média de cinco anos em compasso com o crescimento das receitas permanentes, em vez de nos limitarmos ao crescimento anual.[776] Ao basearmo-nos no período de cinco anos, estabeleceríamos uma taxa de crescimento mais estável e próxima de uma linha de tendência mais realística e consentânea com o ideal de programação, sem que se descure das noções de *accountability* e de plurianualidade.

O que se está a sugerir é que o talhe do Sistema Orçamentário brasileiro assuma a feição de uma estrutura fulcrada em resultados, guiada pela plurianualidade, da qual naturalmente decorra uma correlação lógica entre a alocação racional de recursos e a avaliação de desempenho do gasto público.

Outra solução, considerada a circunstância de que as sociedades mudam ao longo do tempo – e assim também os problemas que a afligem e as prioridades que elege –, não seria desarrazoado pressupor um arranjo em que o Poder Executivo propusesse, a cada ano, a alocação dos recursos públicos em observância aos anseios da coletividade, a partir do que a proposta seria submetida à apreciação dos parlamentares.

De feito, está contemplado em nosso processo orçamentário anual o *iter* decisório de fixação da despesa pública com base nas metas fiscais e na estimativa dos recursos públicos, o que precisa ser valorizado como instância democrática de decisão sobre as despesas públicas. Sem embargo, esse modo de proceder abrandaria a situação, alternativamente à deflagração de uma reforma reestruturante, solução esta que, no nosso entender, soaria mais adequada, mesmo porque os mecanismos de desvinculação de receitas, embora encarnem a vantagem de minimizar o problema do engessamento orçamentário, não o resolvem em caráter efetivo, sobretudo ante o fato de a sua eficácia estar cada vez mais comprometida pelo constante

---

[775] BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro* cit., p. 87.

[776] Ibidem, p. 87.

crescimento das despesas obrigatórias. Sendo assim, parte significativa do que se desvincula do produto da arrecadação dos tributos acaba retornando para o custeio dessas despesas obrigatórias, motivo por que a revisão de despesas seria fundamental à criação de condições que subsidiem a ampliação da capacidade de investimento do setor público, sem, no entanto, gerar pressão para a majoração da carga tributária.

Problema distinto a ser enfrentado relaciona-se às ineficiências na gestão financeira atreladas ao excessivo grau de vinculação de receitas, culminando em despesas mais vultosas com juros. É comum, em vários entes da Federação, a sobra de disponibilidade de caixa em áreas contempladas por vinculações específicas, ao passo que outras áreas padecem com a falta de recursos. Essa carência de recursos é coberta pela emissão de dívida, ao que se segue a inevitabilidade do endividamento, conquanto os entes, em caráter global, estejam a empunhar disponibilidade financeira.

A referendar tal constatação, vale trazer a lume ilustrativo trecho do já mencionado relatório produzido pela "Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal", intitulado "Regra de Ouro: Falhas de Concepção e de Aplicação no Âmbito da União":

> A maior harmonia entre receitas vinculadas e as correspondentes despesas, eliminando desalinhamentos que gerem descasamentos recorrentes nessas fontes, contribui para a redução dessa falha e da distorção que ela gera sobre a margem de cumprimento da regra de ouro. Por outro lado, uma solução simplesmente aritmética (como deduzir do montante de operações de crédito o aumento da posição líquida de caixa do ente) tem riscos inaceitáveis. Por um lado, mascara a existência de um risco de taxas, uma vez que os recursos mantidos em caixa pelo ente e os recursos captados no mercado muito provavelmente terão remuneração distinta e induzirão a resultados líquidos diferentes ao longo do tempo (tornando uma simples compensação no "ano zero" inconsistente com os objetivos da regra). Por outro, e mais importante, para a União esses saldos entesourados não são de livre disponibilidade no exercício seguinte, uma vez que o seu desembolso representa emissão de moeda, o que ensejará a necessidade de elevação da dívida pública por parte da autoridade monetária para reabsorver essa liquidez adicional.[777]

A despeito das vinculações encarnarem certa dose de utilidade, porquanto nos protegem dos maus governantes, à medida que os obrigam a aplicar recursos nas áreas mais importantes, não há como negar que prejudicam os bons governantes, usurpando-lhes a discricionariedade de fazer uso do dinheiro público da forma que se lhe mostra mais adequada ao atendimento dos interesses da coletividade.

---

[777] AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União cit., p. 31.

Nesse cenário, conquanto o controle judicial do ciclo orçamentário possa ser, em caráter paliativo e subjacente, recomendado como uma saída para tornar eficaz a peça orçamentária, fato é que tal solução não tem se revelado adequada, já que traz para a arena orçamentária ator estranho às escolhas inerentes à condução das políticas públicas.

No entanto, ainda que possamos nos valer dessa gambiarra institucional para resolver problemas de cunho crônico, imperioso registrar que não estamos defronte a uma solução de índole perene, mesmo porque não seria ideal a eternização de outro um ator – o Poder Judiciário – amainando o déficit da cambaleante execução orçamentária representado pela parca aderência do Executivo à decisão do Parlamento.

Insistimos que a solução ideal perpassa o reconhecimento da força normativa das leis orçamentárias, implicando a vinculação dos gestores às políticas públicas hospedadas na peça orçamentária, sobretudo se considerarmos que o orçamento, nos dias atuais, apresenta-se como instrumento permeado de incertezas, incapaz de empunhar verve de planejamento, posto que não impulsiona a reordenação das políticas públicas legitimamente eleitas pela população.

Nessa moldura, a execução do PPA, da LDO e da LOA não poderia desbordar dos limites legais, tampouco frustrar a sua normatividade – o que equivaleria a lhes emprestar mero sentido retórico –, já que o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos passa pela natureza normativa das leis orçamentárias. A execução cotidiana das políticas públicas definidas nas leis orçamentárias é frágil e instável, não porque ao seu regime jurídico formal careça legalidade e publicidade, mas ante o fato de as leis orçamentárias serem materialmente "simbólicas".[778]

Medida de cunho premente concerniria ao reposicionamento do Poder Legislativo no comando do destino dos recursos arrecadados, impedindo que o Poder Executivo imponha a sua agenda sem que se sinta pressionado a negociar com o Parlamento acordos destinados a preservar a vontade dos representantes da população, subrepticiamente demitidos da função de representação da sociedade e, por conseguinte, da definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, circunstância que acusa o definhamento da democracia representativa.

Nessa ordem de ideias, seria recomendável a definição, em termos específicos, de uma margem razoável dentro da qual o Executivo possa manejar verbas relacionadas à suplementação de dotações orçamentárias, porquanto o amplo poder que as Casas Legislativas costumam conferir ao Executivo para suplementar dotações acaba por deturpar a composição

[778] Ibidem.

do orçamento e, em linhas gerais, o próprio planejamento. Estreme de dúvidas que não poderia ser de livre fixação pela LOA – conforme atualmente estabelece o § 8º do art. 165 da Constituição – a margem de suplementação a ser conferida ao Executivo, sob pena de as Casas Legislativas cederem a pressões em vista a conceder ao Chefe do Executivo a "ilimitada" possibilidade de alterar, via decreto, dotações orçamentárias, dando azo a reiteradas violações ao princípio da separação de poderes.

Ademais, tornar a execução orçamentária mais fidedigna implicaria, entre outras medidas, impossibilitar que, por meio das aludidas suplementações de verbas, sejam frequentes as não execuções das emendas parlamentares à custa da inconstitucional realocação de recursos por decreto, em crasso atentado à letra do inciso VI do art. 167 da Constituição, cujos termos preconizam que a realocação mediante remanejamentos, transposições e transferências não pode prescindir de autorização legislativa.

A ideia segundo a qual o orçamento é preponderantemente autorizativo macula a sua força normativa, a par de conferir a falsa impressão de que os gestores não devem respeito às determinações consubstanciadas na peça orçamentária.

Nesse contexto, qualquer mecanismo que venha a intensificar o caráter impositivo da Lei Orçamentária seria importante para, a um só tempo, conferir maior seriedade e gerar mais confiança aos agentes públicos e privados quanto às previsões das ações governamentais, tornando mais eficiente e transparente a gestão pública.

O que se espera é a recuperação do realismo orçamentário, a partir de um adequado modelo plurianual, a demandar não apenas a flexibilização de algumas vinculações, apondo-lhes condicionantes, como também pela implementação de efetivos instrumentos de controle de gastos correntes, medidas sem as quais a aderência do Poder Executivo às leis orçamentárias seguirá decrépita.

Seria prudente, outrossim, a criação de instrumentos que limitassem a inscrição em "restos a pagar", sobretudo porque o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que os rege, não contempla despesas novas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, nada obstante a sua duração continuada possa ultrapassar o exercício financeiro. Nessa toada, a manutenção da redação do art. 42 estimula os testamentos políticos, pelos quais os Chefes do Executivo orquestram manobras que tornam factíveis a adequação formal de suas contas às regras de responsabilidade fiscal, fator a impingir vultosos prejuízos à gestão subsequente, desta feita contemplada com um orçamento absolutamente inviável, cenário em que a única saída

seria o recurso ao endividamento público, gerando uma ciranda financeira dentro da qual o ente é obrigado a suportar as condições impostas pelos credores.

Conquanto os "restos a pagar", ao permitirem a execução do orçamento em outros exercícios, instituam um modelo de plurianualidade – se considerarmos o período de tempo dentro do qual se desenrola a execução da despesa –, não podemos nos esquivar de reconhecer as disfuncionalidades causadas pelo frequente recurso a essa prática, tal como expusemos no subcapítulo 5.1. Isso porque dotações de exercícios anteriores, ao espelharem a realidade passada, dificultam o uso estratégico do orçamento, além do que o seu acúmulo pode comprometer o equilíbrio fiscal, uma vez que tais gastos concorrem com as demais ações correntes por ocasião de sua execução.[779]

Por essa razão, o controle dos "restos a pagar" deve ser tratado como medida de cunho urgente, a envolver, como sugerem MARTIN FRANCISCO DE ALMEIDA FORTIS e CARLOS EDUARDO GASPARINI: (i) a adoção de limites máximos por rubricas; (ii) a adoção de limite máximo por ano para o conjunto dos "restos a pagar"; (iii) a adoção de limite global máximo acumulado; (iv) uma análise casuística, restringindo o mecanismo aos casos mais relevantes; e, por fim, (v) a possibilidade de restringi-los apenas para certos tipos de gastos.[780]

Todavia, sob pena de as proposições ora alvitradas pecarem pela inocuidade, faz-se imprescindível aclararmos que nada disso poderia "sair do papel" a não ser na eventualidade de concebermos uma reforma orçamentária estrutural que nos permita pensar o processo orçamentário como uma atividade cíclica e plurianual, em que as atividades, em determinado ano fiscal, possam ultrapassar os lindes do exercício financeiro.

Tomadas em conta as argumentações neste estudo delineadas, esperamos ter demonstrado que tão somente pela via da redução do engessamento orçamentário, por meio da flexibilização das despesas obrigatórias e das vinculações, reuniremos reais condições de conceber um Sistema Orçamentário baseado no planejamento de médio e longo prazos, privilegiando-se, por conseguinte, a eficiência da despesa pública.

Assim é que, na expectativa de que o presente estudo possa deflagrar um debate que, no nosso entender, não mais haveria como adiar-se, apresentamos algumas proposições em vista a

---

[779] FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios cit., p. 122.

[780] Ibidem, p. 122.

suscitar a devida atenção à temática orçamentária, tão cara à implementação dos direitos fundamentais e à questão do desenvolvimento socioeconômico do País.

Sob pena de continuarmos amargando irrisórias taxas crescimento, avulta urgente uma reforma orçamentária com enfoque na plurianualidade como forma de contemporizar o acentuado fisiologismo político que norteia a orçamentação brasileira.

Fundamental atinarmos ao fato de que o exagerado engessamento orçamentário usurpa dos nossos gestores o substrato de sua gestão, cenário em meio ao qual a supervinculação de receitas antepõe-se como verdadeira antítese do planejamento.

Nessa linha de pensamento, cremos que o Poder Executivo deva confeccionar o Projeto de PPA em consonância com a programação de governo depositada no TSE/TRE por ocasião do registro de sua candidatura, tal como estampado no PLP que imprimirá concretude à NLFP, até hoje não aprovada, a despeito de sua incomensurável importância em termos de orquestração de um Sistema Orçamentário que pavimente as bases em direção à concepção de orçamentos reais.

A adoção da plurianualidade se afigura essencial ao desiderato de emprestar tom realístico à programação, considerando que nem todas as políticas públicas se cingem a um exercício financeiro.

A solução passa pelo aperfeiçoamento do Sistema Orçamentário, mesmo porque tão somente com a organização da disputa na alocação da receita anual far-se-á possível encampar um planejamento que se estenda por mais de um exercício financeiro, abrindo caminho à adoção paulatina de um orçamento a partir do qual efetivamente se execute a despesa fixada, o que ensejaria a homogênea liberação dos recursos ao longo do ano.[781] A flexibilização do princípio da anualidade é a chave para materializarmos semelhante proposição, sem que recorramos a alterações de cunho mais drástico na atual sistemática orçamentária.

Dessa feita, defronte a um planejamento que encarne fidedignamente as escolhas democráticas sufragadas nas urnas pela população, inarredável a conclusão no sentido de que o Poder Executivo, depois de aprovada a LOA, deva executá-la nos moldes tais como determinado pelo Poder Legislativo, vinculando-se à sua decisão em matéria orçamentária.

À sombra desse quadro circunstancial, propugnamos – não seria demais repisar – pela redução e/ou flexibilização não apenas das vinculações como também das despesas

---

[781] MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público cit., p. 20.

obrigatórias, de cujos efeitos extraem-se nefastas reverberações para o País, sobretudo quando o planejamento lastreia-se por metas de curto prazo, consequência direta do constante crescimento dos gastos obrigatórios, os quais, juntamente com as vinculações, abocanham 92%, em média, do Orçamento Federal. Esse estado da arte vê-se catapultado ao imobilismo quando consideramos a necessidade de alinhamento da enorme gama de interesses entre os grupos atendidos pelo Executivo e pelo Legislativo.

Cumprido o desiderato de reduzir o nível de engessamento orçamentário, os mecanismos de desvinculação – já às escâncaras prorrogados – não mais se fariam necessários, ocasião na qual a intermitente queda de braço entre Executivo e Legislativo tenderia a ceder espaço em prol da construção de uma relação permeada por genuína verve cooperativa, projetando reflexos tanto na estimativa da receita quanto na alocação das despesas e diminuindo a frequência com que se recorre aos contingenciamentos.

Pavimentado estaria o terreno para a redução da carga tributária, bem como para o recrudescimento do investimento público, sempre focados em ações lastreadas por planejamentos de longo e médio prazos, sem que se descure da eficiência na alocação dos gastos públicos, cuja execução far-se-ia, em paralelo, sob o atento olhar de instituições fiscais independentes, que primariam por zelar pela observância da relação custo-benefício das políticas públicas, preservando o planejamento talhado à luz da escolha sufragada nas urnas pela população.

O recurso desmesurado aos mecanismos de vinculação de receitas acusam estarmos defronte a um processo orçamentário em que as tarefas de cada um dos poderes não se encontra suficientemente delineada, do que se extrai a debilidade da estrutura orçamental – a abarcar a elaboração, a tramitação e a execução orçamentárias –, culminado em inconcebível atentado à ordem democrática, porquanto desrespeitadas as escolhas periódicas levadas a cabo pela população à luz do seus desígnios, preferências e interesses.

Nessa senda, cremos que a solução deva perpassar uma estrutura que se incline à adoção de um orçamento impositivo em conciliação às providências necessárias à redução do engessamento orçamentário, a operar-se tanto pela flexibilização e/ou redução das vinculações como pelo efetivo controle do crescimento dos gastos obrigatórios, tornando reais as pretensões de se concretizar um planejamento estratégico e de longo prazo.

Por certo, essa conjunção de medidas alçaria o Poder Legislativo ao protagonismo que jamais haveria de ter perdido quanto à definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, reduzindo, em contrapartida, a discricionariedade de que se vê investido o Executivo para

executar o orçamento, sempre às voltas com mecanismos de flexibilização orçamentária, como sejam os contingenciamentos, realocações e suplementações de dotações, muitas vezes ao arrepio da autorização do Legislativo.

Nada obstante, tal configuração demandaria uma mudança estrutural de vulto a abater-se sobre o processo orçamentário brasileiro, com o que, consequentemente, se quedariam minorados os poderes dos grupos de interesses que conduzem os rumos da política brasileira sob o mote de que estão a serviço do interesse público.

CONCLUSÃO

O orçamento, instrumento responsável pela redistribuição de rendas, não passou incólume diante dos sobressaltos que o País vem enfrentando.

Decerto, as decisões em matéria de orçamento, ante a flagrante escassez de recursos, assumem vieses trágicos. Frustra-se a efetivação de tal ou qual direito, não em virtude da exaustão da capacidade orçamentária, mas em razão da opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito.[782]

Depreende-se disso que as opções entre os diversos tipos de gastos a fazer e/ou necessidades a implementar envolvem questionamentos em torno de binômios como segurança/desenvolvimento ou justiça/desenvolvimento humano.[783]

Sob esse prisma, o orçamento sempre constituiu forma de controle da Administração, que fica adstrita à execução das despesas dentro dos limites e no período autorizados pelo Poder Legislativo.

Malgrado, é inevitável emergirmos à conclusão segundo a qual, ante os contornos assumidos pelo processo orçamentário brasileiro, o planejamento estratégico e os seus correlatos mecanismos gerenciais sofreram verdadeiro desmonte, substituídos que foram pelas barganhas e ostensivas negociações, frutos naturais da necessidade de conjugar os interesses divergentes de grupos distintos de coalizões dominantes, tanto no Legislativo quanto no Executivo.

Semelhante configuração minora a importância de ferramentas técnicas atreladas à quantificação de desempenho, monitoramento e avaliação do gasto público, desvelando-nos o longo e tortuoso caminho a ser percorrido entre o ideal de gestão plurianual e a realidade brasileira.

De outra banda, a exacerbada rigidez orçamentária, a ditar a quase integral predefinição dos recursos públicos, representa a cassação da faculdade do Executivo de confeccionar um programa de prioridades a ser agasalhado Pela Lei Orçamentária. Nesse contexto, as reiteradas

---

[782] O argumento da exaustão orçamentária acoberta as dramáticas escolhas que deixaram de fora do universo possível a tutela de determinado *direito*. Nesse sentido, a retórica da *exaustão orçamentária* cria um sentimento de que há *direitos* que não são objeto de tutela – direitos abandonados –, o que é extremamente prejudicial à segurança jurídica (GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos:* direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 342).

[783] TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição cit., 3. ed., p. 514.

excepcionalizações que se abateram sobre o princípio da não afetação deram conta de amesquinhar a legalidade orçamentária, reverberando não apenas na execução do orçamento como também no controle parlamentar.

Daí dessumimos que a débil implementação dos direitos sociais derivativa da baixa vinculação dos gestores às peças orçamentárias é fruto de algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis no curso da execução orçamentária, ao arrepio do que preconiza o art. 165 da Constituição de 1988.[784] Porém, o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos perpassa a natureza normativa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, motivo pelo qual a sua execução não poderia desbordar dos limites legais, tampouco frustrar a sua normatividade.[785]

Conforme consignamos na introdução, o foco do presente trabalho não residiu na análise dos sem-número de problemas que assolam a execução orçamentária. Todavia, deixamos claro que a execução orçamentária deve ser vinculada, sob pena de encararmos a peça orçamentária como um mero instrumento de cujo desiderato extrair-se-á a comezinha função de limitar gastos.

Procuramos evidenciar o nexo de causalidade entre a escassa margem de manobra de que dispõe a Chefia do Executivo para confeccionar o Projeto de Lei Orçamentária e os problemas imanentes à execução orçamentária em si.

E esperamos ter demonstrado que as consequências oriundas do amesquinhamento da discricionariedade do Poder Executivo produzem disfuncionalidades que, paradoxalmente, acabam por conferir-lhe nítida preponderância no processo orçamentário, do que decorre o enfraquecimento da democracia.

De outra parte, verificamos que a experiência internacional aponta que o recurso às excessivas vinculações de receita é indicativo da ausência de um processo orçamentário capaz de refletir as escolhas da população.

Igualmente, constatamos que as vinculações denotam a incidência na razão inversa da proporção do nível de descontrole de gastos de que padece um país.

O presente trabalho evidentemente não se imbui do desafiador propósito de forjar solução definitiva para o pífio desempenho brasileiro em áreas por demais caras à questão do desenvolvimento socioeconômico. Antes, e muito modestamente, pretendeu-se demonstrar que

---

[784] PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto cit., p. 199-226.
[785] Ibidem.

o recorrente recurso à técnica das vinculações está longe de sequer encarnar um arremedo paliativo à implementação dos direitos prestacionais.

A discussão da problemática ora trazida às claras tem por finalidade deflagrar debate que possa efetiva e seriamente forjar caminhos outros em direção ao desenvolvimento.

Cremos ter deixado claro que o que se está há muitos anos a empreender no Brasil mais tem a ver com simulacros que pretensamente concebem "soluções" para a idealização daquilo que se imagina ser a realidade, não para a realidade.

Por pura incapacidade de identificar a raiz dos problemas que o assolam, o País parece estar caminhando em círculos. Arroupamo-nos da couraça típica dos idealistas, que solenemente desprezam os elementos da realidade e passam a atuar segundo aquilo o que entendem da realidade e segundo aquilo o que imaginam deveria ser a realidade, e não segundo o que ela efetivamente é. Semelhante comportamento descortina abismal arrogância, sobretudo quando os dados estatísticos nos dão conta de que os sistemas de bem-estar social estão a gerar o efeito oposto, não apenas criando dependência, mas também agudizando as mazelas da pobreza.

Precisamos rememorar que os "freios e contrapesos" são instrumentos da liberdade. Um governo justo mantém uma tensão saudável entre as pretensões da autoridade e as pretensões da liberdade.

Diante de tudo sobre o que discorremos, concluímos que o planejamento precisa tomar por base prazos mais longos, muito embora não conservemos essa tradição aqui no Brasil, onde o Sistema Orçamentário é marcado por ações de curtíssimo prazo e o Plano Plurianual, encarado como mera formalidade burocrática, a desvelar uma triste realidade representada pela inefetividade de um planejamento verdadeiramente de longo prazo que reúna condições de balizar o norte das políticas públicas talhadas pelo Governo Federal.

De outra parte, a exacerbada rigidez orçamentária, originária do crescimento constante e acelerado das despesas obrigatórias, e catapultada pela excessiva dose de afetações, congela prioridades, sem que se atente à eficiência da alocação do gasto público, culminando em acúmulo de despesas no final do exercício.

Por seu turno, os empoçamentos financeiros estimulam os contingenciamentos, imprimindo baixa densidade normativa às leis orçamentárias.

Os mecanismos de vinculação de receitas denunciam estarmos defronte a um processo orçamentário em que as tarefas de cada um dos poderes não se encontra suficientemente delineada, do que se extrai a debilidade da estrutura orçamental, redundando naquilo que se

pode conceber como um atentado à ordem democrática, porquanto desrespeitadas as escolhas periódicas levadas a cabo pela população à luz dos seus desígnios, preferências e interesses.

Nessa senda, cremos que a solução deva perpassar uma estrutura que se incline à adoção de um orçamento de índole impositiva em conciliação às providências necessárias à redução do engessamento orçamentário, a operar-se tanto pela flexibilização e/ou redução das vinculações como pelo efetivo controle do crescimento dos gastos obrigatórios, pavimentando o terreno a que possamos encampar um planejamento verdadeiramente estratégico e de longo prazo.

Por certo, essa conjunção de medidas alçaria o Poder Legislativo ao protagonismo que jamais haveria de ter perdido no que se refere à definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, reduzindo, em contrapartida, a discricionariedade de que se vê imbuído o Executivo para executar o orçamento, sempre às voltas com instrumentos de flexibilização orçamentária, como sejam os contingenciamentos, realocações e suplementações de dotações, muitas vezes ao arrepio da autorização do Legislativo.

Semelhante configuração demandaria uma mudança estrutural de vulto a abater-se sobre o processo orçamentário brasileiro, com o que, consequentemente, quedar-se-iam minorados os poderes dos grupos de interesse que atualmente conduzem os rumos da política brasileira sob o mote de que estão a serviço do interesse público.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. As novas desvinculações de receitas dos estados e municípios. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios-30112016. Acesso em: ago. 2020.

ABRAHAM, Marcus. Entendendo as emendas parlamentares orçamentárias – Orçamento público deve ser configurado como instrumento para materializar direitos fundamentais. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/entendendo-as-emendas-parlamentares-orcamentarias-12082021. Acesso em: set. 2021.

ABRAHAM, Marcus. *Governança fiscal e sustentabilidade financeira:* os reflexos do pacto orçamental europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ABRAHAM, Marcus. Prós e contras da desvinculação das receitas da união. *JOTA*. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/coluna-fiscal-pros-e-contras-da-desvinculacao-das-receitas-da-uniao-dru-03032016. Acesso em: ago. 2020.

ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais:* orçamento público impositivo – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.

AFFONSO, Rui. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas,* Rio de Janeiro: Ipea, n. 4, p. 37-66, dez. 1990.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; TOLLINI, Hélio Martins. Uma falácia orçamentária. *O Estado de S. Paulo* (07.12.2011). Disponível em http://www.joserobertoafonso.ecn.br. Acesso em: dez. 2018.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento do estado contemporâneo. *In:* CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 577-599.

ALMOSSAWI, Ali. *O livro ilustrado dos maus argumentos*. Tradução de Leila Couceiro. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Vinícius Leopoldino do; MACEDO, Maurício Ferreira de; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Regra de ouro:* falhas de concepção e de aplicação no âmbito da União. Brasília: Senado Federal, 2020. (Orçamento em discussão, n. 46.)

ARAÚJO COSTA, Franselmo; TOLLINI, Helio Martins. Vinculações das receitas orçamentárias: teoria e prática. *In:* SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2004.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; LEROY, Rodrigo Silva Diniz; PIGATTO, José Alexandre Magrini. XX USP International Conference in Accounting – Accounting as a Governance Mechanism. Efeitos das vinculações orçamentárias na acumulação de gastos ao final do exercício em prefeituras do Estado de São Paulo. 29 a 31 jul. 2020. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2020.pdf. Acesso em: nov. 2021.

BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BANCO MUNDIAL. *A fair adjustment:* efficiency and equity of public spending in Brazil: v. 1 – overview. Washington, D.C., nov. 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/643471520429223428/Volume-1-Overview. Acesso em: nov. 2021.

BANCO MUNDIAL. *Beyond the Annual Budget Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks*. Washington, D.C., nov-2013. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org. Acesso em: nov. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa:* devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da Constituição de 1988: foi bom pra você também? *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 52, p. 42-44, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 1991.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento:* uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira:* legitimidade democrática e instrumentos de realização. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 5. ed. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2004.

BORG, M. O.; MASON, P. M. The budgetary incidence of a lottery to support education. *National Tax Journal*, 41(1), p. 75-85, 1988. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/41788710. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Exposição de Motivos da EC n. 29/2000. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegraImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=82&intAnoProp=1995&intParteProp=1#/. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Medida vale para os dois anos de pandemia e obriga gestores a reporem os gastos até 2023; deputada do PSOL diz que PEC permite “flexibilização geral”.

Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/838725-aprovada-admissibilidade-de-pec-que-permite-descumprimento-de-gastos-minimos-em-educacao-por-dois-anos/. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Nota Técnica n. 9/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília: março, 2021. Disponível em: https:// https:// https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/NotaTcnica_92021_EC109_21_ContenodeGastoseAuxlioEmergencial19mar_publicado.pdf. Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar – PLP n. 295/2016. Disponível em: https://www. https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto tipifica o crime de estelionato eleitoral. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/51028-projeto-tipifica-o-crime-de-estelionato-eleitoral/. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Judicialização da saúde no Brasil:* perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa, 2019.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Governo do Brasil. Notícias. Portaria que estabelece o novo piso salarial dos professores da educação básica é assinada. Disponível em: https:// https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/portaria-que-estabelece-o-novo-piso-salarial-dos-professores-da-educacao-basica-e-assinada. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Notícias. Déficit da Seguridade Social alcança 4% do PIB puxado pela despesa com Previdência. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/planejamento/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-do-pib-puxado-pela-despesa-com-previdencia. Acesso em: nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Panorama fiscal brasileiro*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2018. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/view. Acesso em: nov. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de projeções da dívida pública 2021*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, n. 2, nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: https://www.mpog.gov.br. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 109, de 15 de março de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Legislação. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/propostas-de-emenda-a-constituicao-m/pec-2016. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Constituição Politica do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal como Órgão Judiciário. Sentença. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer do relator, Senador Arthur Virgílio, sobre os Projetos de Lei do Senado n. 229 e 248, de 2009.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Parecer do relator, Senador Arthur Virgílio, sobre os Projetos de Lei do Senado n. 229 e 248, de 2009.

BRASIL. Senado Federal. Emendas ao orçamento. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento. Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Instituição Fiscal Independente. *Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 38*, 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020.pdf. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. Congresso promulga emenda que permite retomar auxílio emergencial. Disponível em: https:// https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/15/congresso-promulga-emenda-que-permite-retomar-auxilio-emergencial. Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Notícias. PEC busca vincular recursos de emendas à erradicação da pobreza. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/01/10/pec-busca-vincular-recursos-de-emendas-a-erradicacao-da-pobreza. Acesso em: jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Parecer n. 475/2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia. Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.750, Rel. Min. Eros Grau, j. 20-9-2006, *DJ* 13-10-2006. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.759, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-04-2010, Plenário, *DJE* de 20-8-2010. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.529, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-6-2007, Plenário, *DJ* 6-9-2007. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.722, voto do Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15-9-2005, Plenário, *DJ* 19-12-2006. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.848-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 3-4-2003, Plenário, *DJ* 2-5-2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.576, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 22-11-2006, Plenário, *DJ* 2-2-2007. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.048 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14-5-2008, *DJE* 22-8-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.049 MC, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5-11-2008, *DJE* 8-5-2009. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.102, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, Plenário, *DJ* 10-2-2015. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.897, Rel. Min. Luiz Fux, j. 15-8-2019, *DJe* 19-8-2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 553, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 13-6-2018, Plenário, *DJ* 14-2-2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 584, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 19-3-2014, *DJE* 9-4-2014. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6.211, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 4-12-2019, Plenário, *DJ* 5-5-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 820, Rel. Min. Eros Grau, j. 15-3-2007, Plenário, *DJ* 28-2-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 405, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21-6-2021, Plenário, *DJ* 30-6-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 485, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 7-12-2020, Plenário, *DJ* 4-2-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 523, Rel. Min. Rosa Weber, j. 8-2-2021, Plenário, *DJ* 17-2-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 616, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 24-5-2021, Plenário, *DJ* 21-6-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/repercussaogeral/teses.asp. Acesso em: nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.stf.gov.br. Acesso em: dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.244.992, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 6-3-2020, Primeira Turma, *DJ* 2-4-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1244992 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 6-3-2020, Primeira Turma, *DJ* 2-4-2020. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 183.906, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 18-9-1997, Plenário, *DJ* 30-4-1998. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 213.739, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 6-5-1998, Plenário, *DJ* 2-10-1998. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 218.874, Rel. Min. Eros Grau, j. 7-11-2007, Plenário, *DJ* 1º-2-2008. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 370.115 SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 27-3-2003, Segunda Turma, *DJ* 5-5-2003. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 436.996 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22-11-2005, 2ª T, *DJ* 3-2-2006. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 537.610, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 1-12-2009, Segunda Turma, *DJ* 18-12-2009. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 585.535, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 1º-2-2010, Plenário, *DJE* de 21-5-2010, Tema 92. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 858.075, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 15-5-2021, Plenário, *DJ* 25-8-2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 905.357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 29-11-2019, Plenário, *DJE* de 18-12-2019, Tema 864. Disponível em: http://portal.stf.jus.br. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 818. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4685936&numeroProcesso=858075&classeProcesso=RE&numeroTema=818. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf. Acesso em: fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão-TCU n. 2.461/2015. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Notícias. Aumentam os gastos públicos com judicialização da saúde. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumentam-os-gastos-publicos-com-judicializacao-da-saude.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU – Consulta – Desvinculação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União – Conhecimento. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*. Belo Horizonte, ano 18, n. 205, p. 102-114, jan. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de candidatos. Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/candidaturas/. Acesso em: nov. 2021.

CAMPOS, Carla. Teoria da escolha pública e seus reflexos nas vinculações de receitas. *Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT*, Belo Horizonte: ano 15, n. 90, p. 121-136, nov./dez. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e a teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *O problema da responsabilidade do Estado por atos lícitos*. Coimbra: Almedina, 1974.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CARVALHO, Munique Barros. *Restos a pagar e a anualidade orçamentária*. Monografia (Pós-Graduação em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2012.

CASHIN, Cheryl; SPARKES, Susan; BLOOM, Danielle. Earmarking for Health: From Theory to Practice. *Health Financing Working Paper*, 2017.

CATÃO, Marcos André Vinhas. Novas perspectivas no princípio de não-afetação e destinação da receita tributária. *In:* PIRES, Adilson Rodrigues; TORRES, Heleno Taveira (Orgs.). *Princípios de direito financeiro e tributário.* Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 565-581.

CHRISTOPOULOS, Basile. *Orçamento público e controle de constitucionalidade:* argumentação consequencialista nas decisões do STF. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CONTI, José Maurício. Agressões ao direito financeiro dão razões para o *impeachment*. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Nem só com *royalties* se melhora qualidade da educação. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. O direito financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. *In:* SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (Coords.). *Lei de Responsabilidade Fiscal.* 10 anos de vigência – questões atuais. São Paulo: Conceito, 2010. p. 39-56.

CONTI, José Maurício. Planejamento estratégico do Poder Judiciário. *In:* CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário:* orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017. p. 67-90.

CONTI, José Maurício. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Planos de governo são essenciais para a escolha do próximo presidente. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. Vinculações orçamentárias não são a panaceia dos problemas. *Levando o direito financeiro a sério*: a luta continua. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CORREIA DIAS, Fernando Álvares. *Desvinculação de receitas da união, ainda necessária?* Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília: out. 2011. (Texto para Discussão, n. 103.)

CORREIA DIAS, Fernando Álvares. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da união (DRU)? Dez. 2011. Disponível em: http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/12/05/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru. Acesso em: nov. 2020.

CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul,* Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, n. 57, p. 133-147, 2003.

COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *RDP*, n. 63-72, p. 28 e ss., 1982.

DALLARI, Adilson de Abreu. Orçamento impositivo. *In:* CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review,* v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *In:* NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 247-333.

DERZI, Misabel Abreu Machado; BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro, atualizada por Misabel Abreu Machado Derzi*. 11. ed. 9. tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FÁVERO, Osmar. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos. *In:* FÁVERO, Osmar (Org.). *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral:* previsão, organização, comando, coordenação e controle. Tradução Irene de Bojano e Mário de Souza. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In:* SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Reforma Política:* lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 249-280.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro,* Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 56, p. 180-200, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Quando não se quer aprender com a história: a cooptação do passado continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo. *Valor Econômico,* São Paulo, 29 dez. 2006.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. *In:* MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). *Estado e gestão pública:* visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 79-105.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. *Plurianualidade orçamentária no Brasil:* diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017.

FRANCO, António L. de Souza. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998. v. I.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados:* governo e organização mundial no século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. A força vinculante da lei orçamentária. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 3857, nov./dez. 2013.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Créditos adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. *Revista do TCU*, Brasília, n. 106, p. 29-34, out./dez. 2005.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro.* Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos:* direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. *In:* CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio. *Brasil, raízes do atraso:* paternalismo x produtividade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; Alexandre, SCHWARTSMAN. *Complacência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GIANETTI, Eduardo. *Vícios públicos, benefícios privados?:* a ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GOBETTI, Sérgio Wulff; SCHETTINI, Bernardo Patta. *Dívida líquida e dívida bruta:* uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1514.)

GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil. *Revista Brasileira de Contabilidade,* Rio de Janeiro: Conselho Federal de Contabilidade, ano XLIX, n. 243, p. 77-91, maio-jun. 2020.

GOUVÊA, Marcos Maselli. *O controle judicial das omissões legislativas.* Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988:* interpretação e crítica. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GUIMARÃES NETO, Napoleão. A constitucionalidade da desvinculação de receitas da União e sua extensão para os demais entes da federação. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 15, n. 176, p. 45-51, ago. 2016.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição de fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. *In:* CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004. p. 33-66.

HADAD, Paulo R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

HARADA, Kiyoshi. Orçamento e autonomia financeira do poder judiciário. *In:* CONTI, José Maurício (Coord.). *Poder Judiciário:* orçamento, gestão e políticas públicas. São Paulo: Almedina, 2017. p. 115-126.

HARTUNG, Paulo; MENDES Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro: *FGV-IBRE*, p. 22-24, set. 2021. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf. Acesso em: dez. 2021.

JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996.

LAUBADÈRE, André de. *Droit public économique*. Paris: Dalloz, 1980.

LEE Jr., Robert e JOHNSON, Ronald. *Public budgeting systems.* Gaithersburg: Aspen, 1998.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 34. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 21. ed. São Paulo: Malheiros.

MANSUR, Débora Ottoni Uébe. *A desvinculação das receitas da União:* elementos e (in)constitucionalidades. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1991.

MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas:* a política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SILVA E SOUZA, Thiago. Planejamento e orçamento plurianuais: mecanismos complementares ou substitutos*?*. *Boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília: Ipea, p. 47-52, jan./jun., 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Consultoria Legislativa do Senado Federal:* texto para discussão 39, Brasília, fev. 2008.

MENDES, Marcos. *Despesa com saúde e o teto de gastos no Governo Federal*. Publicação do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). São Paulo: Insper, jul. 2020.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:* devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, ano 3, n. 9, p. 279-326, 2008.

MENEZES, Janaina S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun. 2008. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5148/art10_30.pdf . Acesso em: set. 2020.

MERESSI, Fernando Sertã. Avaliação orçamentária: contribuições para uma estratégia de melhoria na alocação de recursos públicos. *In:* GIMENE, Márcio (Org.). *Planejamento, orçamento e sustentabilidade fiscal*. Brasília: Assecor, 2020.

MERESSI, Fernando Sertã. *Macrodinâmica do orçamento*. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.assecor.org.br/v2/documentos/Macrodinamica_do_Orcamento.pdf. Acesso em: ago. 2020.

MIGALHAS. *Bilhões secretos no orçamento para a base, é disso que se trata*. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/350622/bilhoes-secretos-no-orcamento-para-a-base-e-disso-que-se-trata. Acesso em: ago. 2021.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão.* O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*. São Paulo: Celso Bastos/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. *A economia política da vinculação de receitas no Brasil*. Universidade de Brasília, 2008. Disponível em: http://repositorio.unb.br/handle/10482/6697. Acesso em: fev. 2021.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *In:* NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 9-127.

NOVARRO, N. K. Does earmarking matter? The case of state lottery profits and education spending. *SIEPR Discussion Paper,* v. 19, Stanford, CA, 2002.

OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators – Brazil. OCDE Publishing: Paris, 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016/brazil_eag-2016-44-en#page1. Acesso em: jan. 2022.

OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD* Indicators. OCDE Publishing: Paris, 2016. Disponível em: https://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en. Acesso em: jan. 2022.

OCDE. *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2024. p. 7. Disponível em: https://doi.org/10.1787/c00cad36-en. Acesso em: out. 2024.

OCDE. *Education Policy Outlook:* Brazil – with a Focus on International Policies. OCDE Publishing: Paris, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/education/policyoutlook/country-profile-Brazil-2021-INT-EN.pdf. Acesso em: jan. 2022.

OCDE. *Government at a Glance:* Latin America and the Caribbean 2020. Earmarked funds (5.6). OCDE Publishing: Paris, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt. Acesso em: nov. 2021.

OCDE. *Relatórios Econômicos OCDE Brasil*. Paris: OCDE Publishing, 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf. Acesso em: set. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. *Cláusulas pétreas financeiras e tributárias*. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. Brasil precisa de reforma constitucional financeira. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-out-02/jose-domingues-brasil-reforma-constitucional-financeira. Acesso em: set. 2020.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. *Direito tributário e meio ambiente:* proporcionalidade, tipicidade aberta e afetação da receita. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O conteúdo da extrafiscalidade e o papel das Cides: efeitos decorrentes da não-utilização dos recursos arrecadados ou da aplicação em finalidade diversa. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo: Dialética, n. 131, p. 45-59, 2006.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e o orçamentário no direito brasileiro. *In:* OLIVEIRA, José Marcos Domingues de (Coord.). *Direito tributário e políticas públicas*. São Paulo: MP, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de direito financeiro*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, Ribamar. Com PEC, fundos têm R$ 260 bi para abater dívida: superávit financeiro vai ajudar também governo a cumprir a chamada "regra de ouro". *Valor Econômico*, São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/17/com-pec-fundos-tem-r-260-bi-para-abater-divida.ghtml. Acesso em: jan. 2022.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal:* direito, orçamento e finanças públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PAULSEN, Leandro. *Constituição e Código Tributário comentados à luz da doutrina e da jurisprudência*. 18. ed. 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2017.

PICALLO, Lara Pezzodipane. Discricionariedade da desvinculação da receita dos Estados e do Distrito Federal – DRE como instrumento orçamentário voltado ao gestor público. *Revista do Programa de Residência Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo – REJUR,* Belo Horizonte: REJUR, ano 01, n. 01, p. 157-169, set. 2020.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. *Rompendo o marasmo*: a retomada do desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006.

PINTO, Bruno Reis. A contribuição prevista na Lei Complementar n. 110/2001 e sua revogação automática com o exaurimento de sua finalidade. *RDDT*, n. 227, p. 21, ago. 2014.

PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP,* Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais:* políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

PINTO, Élida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação:* uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élida Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, p. 511-537, jul./dez, 2008. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/28355. Acesso em: nov. 2020.

PINTO, Élida Graziane; SARLET, Ingo. Regime previsto na EC 86/2015 deve ser piso e não o teto de gasto em saúde. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/gasto-saude-previsto-ec-862015-piso-nao-teto. Acesso em: nov. 2020.

RAJKUMAR, A. S. *Tying the Hands of Government in Brazil Through Revenue Earmarking:* How Can This Be Done Optimally?, unpublished paper. World Bank: Washington, 2004.

RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1997.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar n. 196 de 14 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br. Acesso em: fev. 2022.

RIO DE JANEIRO. *Restos a pagar*. Estudo da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro – dez. 2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Gabinete do Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Ghuerren. Consulta TCE-RJ n. 100.797-7/2018.

ROCHA, Ariosto de Rezende. *Rendas gravadas*. Manaus: Faculdade de Direito do Amazonas, 1954.

ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no direito tributário diante da reforma tributária instituída pela EC n. 42/03. *In:* ROSA, Eugênio (Org.). *A Reforma Tributária da Emenda Constitucional n. 42/03:* aspectos polêmicos e controvertidos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 27-45.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*. 9. ed. Madrid: Facultad de Derecho – Universidad Complutense. Instituto de Estudios Políticos, 1991.

SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do *impeachment*, dos crimes de responsabilidade e das "pedaladas fiscais". *Revista de Direito Brasileira,* São Paulo, v. 16, n. 7, p. 57-78, jan./abr., 2017.

SANTOS, Lenir; FUNCIA, Francisco. Desvinculação orçamentária: avanços e recuos no financiamento da saúde. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www. https://www.conjur.com.br/2019-mar-26/opiniao-desvinculacao-orcamentaria-financiamento-saude. Acesso em: dez. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização. *In:* ALBUQUERQUE MELLO, Celso de (Org.). *Anuário Direito e Globalização 1* – A soberania. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCAFF, Fernando Facury. A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-jul-14/contas-vista-dru-direitos-sociais-pagamento-juros-divida. Acesso em: nov. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Bolsonaro usa chapéu alheio para anunciar reajuste dos professores. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-fev-15/contas-vista-uso-chapeu-alheio-reajuste-salarial-docente. Acesso em: fev. 2022.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da união – DRU. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Renovar/Fundação Getulio Vargas, n. 236, p. 33-50, abr./jun. 2004.

SCAFF, Fernando Facury. Liberdade do legislador orçamentário e não afetação: captura *versus* garantia dos direitos sociais. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE*, Belo Horizonte: RFDFE, ano 5, n. 8, p. 165-181, set./fev. 2016.

SCAFF, Fernando Facury. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios. Acesso em: nov. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86. Acesso em: dez. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. Uma rosa no meio do caminho: transparência e publicidade no orçamento. *Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-nov-09/contas-vista-rosa-meio-caminho-transparencia-publicidade-orcamento. Acesso em: nov. 2021.

SCAFF, Fernando Facury; MAUÉS, Antonio G. Moreira. *Justiça constitucional e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.

SCHICK, Allen. Twenty-five years of budgeting reform. *OECD Journal on Budgeting*, v. 4/1, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1787/budget-v4-art4-en. Acesso em: jan. 2022.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil:* as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. *In:* SILVA, Fernando Antonio Rezende da (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006. p. 83-114.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público:* fundamentos da Reforma Orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2005.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa:* um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SPINDLER, C. J. The lottery and education: robbing Peter to pay Paul? *Public Budgeting & Finance*, 15(3), p. 54-62, 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1540-5850.01046. Acesso em: jan. 2022.

TCM. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Disponível em: http://www.tcm.ba.gov.br. Acesso em fev. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In:* ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). *Aspectos relevantes da lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 279-289.

TORRES, Ricardo Lobo. Constituição financeira, sistema tributário e estado fiscal. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. I.

TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V.

TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V.

TORRES, Ricardo Lobo. Os tributos na Constituição. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. v. IV.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. *Direito administrativo da economia*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.