

O DEVER DE CONTINGENCIAMENTO ESTABELECIDO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – TENSÃO ENTRE O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E A INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES

Melissa Guimarães Castello¹

Recebido em: 20.8.2015
Aprovado em: 07.10.2015

Resumo: O presente artigo se debruça sobre o artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, para analisar o dever de contingenciamento de despesas. Nos termos desse artigo, quando a arrecadação se revela menor do que o originalmente orçado, todos os Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária devem reduzir suas despesas. Mas o que ocorre se algum desses órgãos não contingencia as despesas? A partir da análise da escassa jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o tema, o artigo aborda as alternativas disponíveis ao Poder Executivo, para exigir dos demais órgãos dotados de autonomia orçamentária o cumprimento do artigo 9º.

Abstract: This paper assesses article nine of the Brazilian Fiscal Responsibility Act, to analyze the duty of reducing expenses. According to article nine, when the revenue is lower than the originally budgeted, all the Powers and governmental departments which have budget autonomy shall reduce their expenses. But what happens if one of these departments does not cut its expenses? Analyzing the few precedents from the Supreme Court and the Superior Court of Justice, the paper evaluates the alternatives that the Executive Power has to demand that all other departments with budget autonomy obey article nine.

¹ Procuradora do Estado da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela University of Oxford. Especialista em Direito Internacional pela UFRGS.

Palavras-chave: Lei de responsabilidade Fiscal, contingenciamento, equilíbrio orçamentário, separação dos Poderes.

Keywords: Fiscal Responsibility Act, reduction of expenses, state's budget equilibrium, separation of Powers.

Sumário: 1 Introdução. 2 Normas que regulamentam o dever de contingenciamento. 3 A Jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o dever de contingenciamento. 3.1 A ADI nº 2.238-5. 3.2 As Decisões sobre a participação dos demais Poderes na elaboração das leis de diretrizes orçamentárias. 3.3 As decisões que determinam a adequação do duodécimo à receita efetivamente realizada. 4 Formas de assegurar o contingenciamento por todos os gestores de recursos públicos. 5 Conclusões. Referências

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, pretendeu modernizar o sistema de regras que disciplina a gestão de recursos públicos. Em apertada síntese, esta lei determina que os gestores públicos devem obedecer a metas de geração de receitas, bem como a limites pré-estabelecidos no que toca às despesas públicas.

O art. 4º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) disciplinou as metas de arrecadação. Segundo este parágrafo, “integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, ...”. Por consequência, todos os anos, quando o Poder Legislativo aprova a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) proposta pelo Poder Executivo, aquele analisa e legisla sobre as metas de arrecadação impostas para o exercício financeiro subsequente.

Ciente de que estas metas nem sempre serão atingidas pelos órgãos de arrecadação, o legislador previu um mecanismo para readequação do orçamento quando as metas do Anexo de Metas Fiscais não fossem alcançadas. O art. 9º da Lei Complementar 101/2000 determina que “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal

estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Ou seja, caso as metas de arrecadação estipuladas na lei de diretrizes orçamentárias não possam ser alcançadas, os gestores de recursos públicos deverão adequar seus orçamentos, reduzindo proporcionalmente as despesas.

Este mecanismo, que é conhecido como dever de contingenciamento, é o objeto do presente artigo. O tema abordado é de especial relevância no presente momento, em que a crise financeira pela qual vem passando o país está se agravando: no ano de 2015 as metas de arrecadação traçadas em 2014 não serão alcançadas, uma vez que a economia se desacelerou rapidamente, de forma que não podia ser prevista quando da feitura das leis de diretrizes orçamentárias. Portanto, o contingenciamento de despesas é essencial, como forma de assegurar o equilíbrio orçamentário.

Nos termos do já citado artigo 9º, todos os Poderes e o Ministério Público têm o dever de contingenciar suas despesas. Considerando-se que hoje há outros órgãos do Estado que são dotados de autonomia orçamentária – tais como os Tribunais de Contas e as Defensorias Públicas – é inequívoco que a estes também se impõe o dever de contingenciar despesas, motivo pelo qual parece mais adequado falar em “órgãos dotados de autonomia orçamentária”, e não exclusivamente em Poderes.

A principal dificuldade do dever de contingenciamento diz respeito à relação entre os órgãos dotados de autonomia orçamentária: como assegurar que todos estes órgãos limitarão seus empenhos e despesas? Este artigo analisa especificamente os meios jurídicos de garantir o contingenciamento, não só pelo Poder Executivo, como também pelos demais Poderes, assegurando-se, de outro lado, a independência e autonomia dos referidos órgãos.

Para tanto, se inicia o estudo a partir da apresentação das normas atinentes ao dever de contingenciamento, passando-se pela análise da interpretação dada pelas Cortes Superiores ao art. 9º, para, por fim, analisar as formas de imposição do contingenciamento a todos os gestores de recursos públicos.

2 NORMAS QUE REGULAMENTAM O DEVER DE CONTINGENCIAMENTO

O principal dispositivo que impõe o contingenciamento de despesas aos órgãos públicos é o *caput* do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, transcrito acima. Este artigo está inserido na seção IV do capítulo II da referida lei, em que se legisla sobre execução orçamentária e cumprimento de metas.

Nos termos do art. 9º, os Poderes e o Ministério Público devem limitar os empenhos e movimentações financeiras, se for verificado, ao final do primeiro bimestre do exercício financeiro, que a realização da receita foi aquém dos valores estimados no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, o contingenciamento só pode ser ordenado a partir do segundo bimestre do exercício financeiro. Antes disso, não há prazo hábil para verificar se efetivamente a arrecadação será inferior à estimada.

O contingenciamento é sempre uma medida temporária, imposta para evitar o desequilíbrio momentâneo das contas públicas. Por esse motivo, se a realização da receita tornar a crescer ao longo do exercício financeiro, o ordenador de despesas poderá voltar a efetuar, ainda que parcialmente, as despesas originalmente orçadas. Esta é a regra estabelecida pelo § 1º do art. 9º.

Outra particularidade das regras estabelecidas pelo art. 9º é que o contingenciamento será efetuado “segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Essa regra é coerente com o art. 4º da LRF, que atribui à LDO o papel de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. Se à lei de diretrizes orçamentárias compete assegurar esse equilíbrio, esta lei naturalmente deverá definir o que fazer quando o equilíbrio for ameaçado.

Portanto, para bem compreender como deverá ser feito o contingenciamento, é imperativo analisar o que foi determinado pela LDO em vigor. A título de exemplo, são analisadas as regras sobre contingenciamento da lei de diretrizes orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul para 2015 (Lei Estadual 14.568/14):

Art. 25. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e a movimentação financeira de que trata o art. 9.º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

Parágrafo único. O montante da limitação a ser procedida pelos Poderes do Estado, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública será proporcional à participação de cada um no total da despesa orçamentária primária.

Art. 26. A base contingenciável corresponde ao total da despesa orçamentária primária, excluídas:

I - as vinculações constitucionais e legais, nos termos do § 2.º do art. 9.º da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e do art. 28 da Lei Complementar Federal n.º 141, de 13 de janeiro de 2012;

II - as despesas com o pagamento de precatórios e sentenças judiciais de pequeno valor;

III - as despesas com pessoal e encargos sociais; e

IV - as despesas primárias financiadas com as Fontes de Recursos Convênios, Transferências Obrigatórias, Operações de Crédito Internas e Operações de Crédito Externas.

A LDO/RS 2015, no seu art. 25, não chegou propriamente a estabelecer critérios que devem ser adotados pelos Poderes para proceder à contenção de empenhos, mas simplesmente determinou que a limitação será proporcional à participação de cada órgão no total da despesa. Por consequência, a LDO deu ampla liberdade aos Poderes para promoverem a limitação de empenhos da forma que lhes for mais conveniente².

² Há dois mecanismos de contenção de empenhos: o contingenciamento, que consiste no bloqueio, por parte do órgão que centraliza as autorizações de empenho, das despesas de determinadas unidades; e o corte linear, em que todos os órgãos e setores são atingidos na mesma proporção (CRUZ, Flávio da; VICCARI JR., Adauto; HERZMANN, Nélío. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 7ª ed. SP: Atlas, 2011, p. 41). Nos moldes da LDO/RS 2015, compete ao chefe do Poder optar pela técnica de

Andou bem a legislação gaúcha nesse particular, pois assegurou a autonomia de cada um dos Poderes e do Ministério Público. Se for necessário o contingenciamento, cada um dos chefes dos Poderes deverá publicar ato em que define o que contingenciar, conforme leciona Carlos Valder do Nascimento:

Na hipótese de materialização dessa ocorrência [necessidade de limitar o empenho], há de ser fixado o montante a ser tornado indisponível para empenho e movimentação financeira. Competirá ao chefe de cada Poder publicar ato esclarecendo os montantes que seus órgãos terão como limite de movimentação e empenho.³

No art. 26 da LDO/RS 2015 são arroladas as despesas que não podem ser contingenciadas. Ao enumerar estas despesas, a LDO/RS nada mais fez do que dar fiel cumprimento ao § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual não podem ser limitadas as despesas decorrentes de obrigações constitucionais, as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela LDO.

Deve ser destacado que o inciso III do art. 26 da LDO/RS exclui da base contingenciável as despesas com pessoal. Essa exclusão é de especial relevância para a análise da questão aqui proposta: parcela substancial das despesas dos órgãos dotados de autonomia orçamentária é decorrente de despesas com pessoal, e estas não podem ser contingenciadas. Não obstante, o contingenciamento deverá ser “proporcional à participação de cada um no **total** da despesa orçamentária primária” (grifamos), nos termos do art. 25. Por consequência, os órgãos dotados de autonomia orçamentária teriam que reduzir drasticamente suas despesas com outras finalidades – que não o pagamento da folha de pessoal – a fim de alcançar o montante que precisa ser contingenciado. Hipoteticamente, se a necessidade de contingenciamento for muito elevada, estes órgãos se veriam impedidos de efetuar qualquer despesa de outra natureza, a fim de

contenção de empenhos que for mais adequada à sua realidade orçamentária.

³MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5ª ed. SP: Saraiva, 2011, p. 111.

alcançar o montante a ser contingenciado.

Uma solução mais adequada para evitar esse problema parece ser a adotada pela União na sua lei de diretrizes orçamentárias. A Lei Federal 13.080/15 trata do contingenciamento no seu art. 52, segundo o qual o Poder Executivo deve apurar o montante a ser contingenciado, e informar aos demais órgãos dotados de autonomia orçamentária. No parágrafo 1º do referido artigo se estabelece o critério de rateio dos valores que seriam contingenciados: o montante da limitação “será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias **discricionárias**” (grifamos). Desse modo, naqueles órgãos em que as despesas obrigatórias – dentre as quais as despesas com pessoal – forem mais significativas, o contingenciamento será proporcionalmente menor, evitando-se o risco indicado acima.

A lei federal vai além, detalhando minuciosamente quais despesas discricionárias podem ser contingenciadas, como se depreende da leitura da íntegra do parágrafo 1º, em conjunto com o art. 7º da LDO, aos quais se remete. Esse nível de detalhamento certamente deixa o processo de contingenciamento mais transparente e previsível, permitindo aos chefes de cada Poder ou órgão dotado de autonomia orçamentária conhecer, de antemão, quais despesas podem ser limitadas. Por outro lado, a Lei Federal 13.080/15 não invade a esfera de independência dos demais Poderes, pois, ainda que arrole quais despesas podem ser contingenciadas, permite que o chefe do Poder opte por contingenciar qualquer despesa, dentre aquelas previamente arroladas.

Voltando ao artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta analisar seu parágrafo 3º, que é exatamente a norma que pretendia assegurar que os órgãos dotados de autonomia orçamentária cumprissem a obrigação de contingenciamento. Segundo esse parágrafo, “no caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Essa norma foi declarada inconstitucional na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.238-5, conforme analisado no tópico a seguir.

3 A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE O DEVER DE CONTINGENCIAMENTO

A jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o dever de contingenciamento volta-se, primordialmente, para a solução do conflito entre a obrigação de contingenciar, de um lado, e o equilíbrio e autonomia entre os Poderes, de outro. Há alguns julgados em que se debate a forma de assegurar esta composição de princípios, e a análise destes acórdãos é crucial para responder ao problema identificado no presente artigo.

3.1 A ADI n° 2.238-5

O ponto de partida da análise deve ser o julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.238-5, que teve seu acórdão publicado em 11/09/2008⁴. Até a presente data não houve o julgamento definitivo da Ação Direta, na qual se questionou a constitucionalidade total da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de diversos dos seus artigos, isoladamente. Em sede de Cautelar, declarou-se a inconstitucionalidade total ou parcial dos seguintes artigos: 9º, § 3º; 12, § 2º; 21, inciso II; 23, §§ 1º e 2º; 56; 57; e 72.

O mecanismo previsto no parágrafo terceiro do art. 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a limitar os valores despendidos pelos demais Poderes, no caso em que estes não promovessem o contingenciamento no prazo de trinta dias, foi declarado inconstitucional pela Medida Cautelar em ADI n° 2.238-5. A sessão de julgamento em que essa inconstitucionalidade foi reconhecida ocorreu em 22/02/2001, e a decisão foi unânime. A norma foi considerada inconstitucional porque se entendeu que haveria indevida ingerência do Poder Executivo sobre os demais Poderes, na medida em que aquele Poder poderia limitar o orçamento dos demais.

⁴ ADI 2238 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-172 DIVULG 11-09-2008 PUBLIC 12-09-2008 EMENT VOL-02332-01 PP-00024 RTJ VOL-00207-03 PP-00950

Não obstante a decisão ter sido unânime, a análise da íntegra do acórdão revela que houve divergências e debates acerca da constitucionalidade do parágrafo 3º. O Ministro Ilmar Galvão, relator originário do processo, ao longo de seu voto afirmou que a norma seria constitucional, conforme se lê nas fls. 57-58 do acórdão:

7. **Art. 9º, § 3º**, que prevê a limitação, pelo Poder Executivo, de valores financeiros destinados aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, quando verificado que a realização da receita não comporta o cumprimento das metas, segundo os critérios estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Segundo a inicial, ocorre, aí, ofensa ao princípio da separação dos Poderes, que está ao amparo da norma do art. 60, § 4º.

O mal entendido é patente. O que se tem não é interferência do Poder Executivo nos outros Poderes, mas providência destinada a prevenir os efeitos de inobservância de limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, pelos meios suscetíveis de serem utilizados pelo primeiro, ou seja, a limitação dos valores financeiros. [...]

De indeferir-se, no caso, a medida cautelar.

Não constou do acórdão o motivo pelo qual o Ministro mudou de opinião, votando pela inconstitucionalidade do parágrafo 3º.

Nos debates orais, o Ministro Nelson Jobim, que votou pela inconstitucionalidade do parágrafo 3º, manifestou seu receio de que a regra do art. 9º, *caput*, fosse ineficaz sem o complemento do referido parágrafo: como assegurar que os órgãos dotados de autonomia orçamentária efetivamente contingenciarão suas despesas, quando instados pelo Poder Executivo? Esta pergunta foi respondida pelo Ministro Sepúlveda Pertence nas fls. 169-170 do acórdão: pelas “vias constitucionais próprias”. Portanto, resta evidente a possibilidade de garantir o contingenciamento através de tutela jurisdicional.

Em caso semelhante, aliás, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a administração financeira do Poder Judiciário pode – e deve – ser objeto de controle, seja pela fiscalização dos Tribunais de Contas e do

Legislativo, seja através do ajuizamento da ação pertinente. É o que constou na ementa da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 691, conforme segue:

Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos; sujeita-se, não apenas à fiscalização do Tribunal de Contas e do Legislativo, mas também às vias judiciais de prevenção e repressão de abusos, abertas não só aos governantes, mas a qualquer do povo, incluídas as que dão acesso à jurisdição do Supremo Tribunal (CF, art. 102, I, n). O que não admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excessos cometidos.⁵

Portanto, levando-se em conta a decisão proferida pela Suprema Corte na ADI/MC 2.238-5, em conjunto com o precedente transcrito acima, pode-se afirmar que os Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária – quando instados a tanto pelo Poder Executivo – têm o dever de contingenciar as despesas, com base no art. 9º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso deixem de cumprir este dever, caberá ao interessado – possivelmente, o Poder Executivo – não só tomar as medidas cabíveis junto ao Tribunal de Contas, como também ajuizar eventual ação contra o administrador do Poder que não tenha contingenciado as despesas.

Contudo, passados mais de quinze anos desde a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se identificou um único caso perante os Tribunais Superiores em que um dos Poderes pretendesse exigir do outro o cumprimento do dever de contingenciamento, a demonstrar que o receio indicado pelo Ministro Nelson Jobim na ADI/MC 2.238-5 era

⁵ ADI 691-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22-4-1992, Plenário, DJ de 19-6-1992.

fundado: sem o parágrafo 3º, que lhe dá coercibilidade, o *caput* do art. 9º da LRF é ineficaz.

Percebe-se, portanto, que a decisão que declarou a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do art. 9º da LRF, proferida na Medida Cautelar em ADI nº 2.238-5, ainda que tenha sido proferida por unanimidade, não foi isenta de debates entre os Ministros. E mais, esta decisão foi proferida sem uma análise aprofundada do tema – o que é natural em sede de Medida Cautelar –, poucos meses depois da entrada em vigor da Lei Complementar 101/2000. Hoje, depois de um período em que o direito financeiro avançou a passos largos, seria interessante o reexame desta decisão, pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento definitivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3.2 As Decisões sobre a Participação dos Demais Poderes na Elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias

Sob uma perspectiva ligeiramente diferente, o Supremo Tribunal Federal já proferiu algumas decisões em que declarou que é obrigatória a participação de todos os Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias. Isso porque a LDO serve de parâmetro para que os órgãos dotados de autonomia orçamentária elaborem seus orçamentos anuais. Logo, estes devem ter alguma ingerência no processo de elaboração da LDO, para que esta atenda às suas necessidades de custeio e investimento.

A Constituição da República é expressa, ao determinar a elaboração conjunta da LDO, como se lê no art. 99, parágrafo 1º: “Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”. Segundo Eugênio Greggianin, essa regra é extensiva ao orçamento do Ministério Público⁶. Idêntico é o entendimento do STF, conforme decidido

⁶ GREGGIANIN, Eugênio. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. *Cadernos Aslegis*, v. 4, n. 11, maio/ago 2000, fl. 25

na ADI nº 4.356⁷.

Greggianin afirma, também, que não fica estabelecida a forma de participação dos Poderes na elaboração da LDO, pois a expressão “limites estipulados conjuntamente”, do parágrafo 1º, “pode ser interpretada no sentido de que a LDO estabelece limites para todos os Poderes, ou então no sentido de que a fixação dos referidos limites nessa Lei dependeria de ato prévio e conjunto (consensual!) entre os Poderes”⁸.

O STF acabou se inclinando pela segunda interpretação sugerida por Greggianin, como se depreende da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.426, relatada pelo Ministro Dias Toffoli. Na ementa do acórdão se lê o quanto segue:

A participação necessária do Poder Judiciário na construção do pertinente diploma orçamentário diretivo, em conjugação com os outros Poderes instituídos, é reflexo do status constitucional da autonomia e da independência que lhe são atribuídas no art. 2º do Diploma Maior. Esse é o entendimento que decorre diretamente do conteúdo do art. 99, § 1º, da CF.⁹

Em sentido semelhante, na já citada ADI nº 4.356, julgada em conjunto com a ADI 4.426, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a LDO “é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contensão de gastos” dos órgãos dotados de autonomia orçamentária. Nos dois casos citados houve uma limitação, por lei ordinária posterior à elaboração da LDO, das dotações orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público, respectivamente. Os artigos da lei em questão que impactavam nos orçamentos do Poder Judiciário e do Ministério Público foram declarados inconstitucionais.

Cabe mencionar, também, as decisões proferidas nas Medidas

⁷ ADI 4356, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011, DJe-088 DIVULG 11-05-2011 PUBLIC 12-05-2011 EMENTVOL-02520-01 PP-00022.

⁸ GREGGIANIN. A Lei de Responsabilidade Fiscal..., fl. 25.

⁹ ADI 4.426, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 9-2-2011, Plenário, DJE de 18-5-2011

Cautelares em ADIs 810 e 848, relatadas pelos Ministros Sepúlveda Pertence e Francisco Rezek, respectivamente. Nestes acórdãos, o STF, já em 1993, determinou a participação obrigatória do Poder Judiciário na elaboração das LDOs. Mais especificamente, na ADI 810 a lei de diretrizes orçamentárias impugnada fixava um limite, estabelecido em percentual, dos recursos orçamentários a serem destinados ao Judiciário. Nos termos do voto do Ministro Relator, a fixação deste limite “em princípio, coexiste bem com o preceito da Carta Federal, a não ser pelo fato de que isso foi fixado à revelia do Poder Judiciário local”¹⁰. Portanto, fica claro que, para que a LDO possa ter qualquer ingerência no orçamento do Poder Judiciário, este deve participar do seu processo de elaboração. Não chegou a haver julgamento definitivo das Ações Diretas, por perda de objeto, já que as leis de diretrizes orçamentárias têm vigência anual.

As decisões do STF são interessantes para a construção do raciocínio apresentado nesse artigo, pois deixam claro que todos os Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária têm – ou devem ter – alguma ingerência no processo de redação da lei de diretrizes orçamentárias. Por consequência, estes órgãos têm conhecimento prévio das normas previstas na LDO atinentes ao contingenciamento de despesas, podendo sugerir alterações na redação dessas normas.

Portanto, caso percebam que eventual determinação de contingenciamento inviabilizaria as obrigações financeiras essenciais do órgão ou Poder, os órgãos dotados de autonomia orçamentária devem negociar com o Poder Executivo a alteração das normas sobre limitação de despesas, antes mesmo do envio do projeto de LDO ao Poder Legislativo. Caso não exerçam esse direito, não podem arguir que não têm condições para limitar os empenhos, se assim solicitados pelo Poder Executivo, nos moldes previstos no art. 9º da LRF, em conjunto com as regras da LDO anual.

¹⁰ ADI 810 MC, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 10/12/1992, DJ 19-02-1993 PP-02032 EMENT VOL-01692-02 PP-00335, fl. 340; ADI 848 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 18/03/1993, DJ 16-04-1993 PP-06431 EMENT VOL-01699-02 PP-00348.

3.3 As Decisões que Determinam a Adequação do Duodécimo à Receita Efetivamente Realizada

Um terceiro grupo de decisões relevantes à análise efetuada nesse artigo se origina no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Ao analisar casos em que o Poder Executivo repassou aos demais Poderes duodécimos em valor inferior ao originalmente orçado, esse Tribunal, em mais de uma ocasião, entendeu que é correto o repasse de duodécimos a menor, quando a receita real for inferior à prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA).

É o que se depreende do acórdão proferido no Recurso Especial nº 189.146/RN, julgado por unanimidade. Na decisão, os Ministros limitaram o duodécimo de uma Câmara Municipal à receita concretizada, como se lê na ementa:

2. A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal, não é desordenada. Obedece ao sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da Câmara Municipal de forma parcelada em duodécimos, estabelecidos mensalmente e conformados à receita concretizada realmente mês a mês. Esse critério permite o equilíbrio, de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação ou com o sacrifício das obrigatórias despesas da responsabilidade do executivo. A liberação ou repasse não tem por base única a previsão orçamentária, devendo ser considerada a receita real. ...¹¹

Idêntica é a orientação proferida no Recurso em Mandado de Segurança nº 10.181/SE, em que o STJ decidiu que “o quantum a ser efetivado [do duodécimo] deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado”¹². Não se identificou recurso ao STF em nenhum dos

¹¹ REsp 189.146/RN, Rel. Ministro MILTON LUIZ PEREIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2002, DJ 23/09/2002, p. 228

¹²RMS 10.181/SE, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/11/2000, DJ 05/02/2001, p. 72.

dois casos, restando consolidadas as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça.

O Agravo em Recurso Especial nº 445.142/RO¹³ e o Recurso especial nº 318.085¹⁴ levaram ao STJ casos semelhantes, e poderiam gerar uma jurisprudência mais atual daquela Corte sobre o tema. Contudo, esses recursos acabaram tendo seus seguimentos negados, pois no primeiro caso o recorrente não prequestionou adequadamente a matéria; e no segundo caso não foi demonstrada a divergência jurisprudencial.

No Agravo de Instrumento nº 1.160.946/MG também se debateu se o valor do duodécimo deveria tomar por base a receita realizada ou a prevista. O Tribunal *a quo* entendeu que o parâmetro deveria ser a receita realizada, e o STJ não decidiu a questão, pois, da forma como abordada a matéria pelo recorrente, esta seria de índole exclusivamente constitucional¹⁵. Não se identificou recurso para o STF.

Dessa forma, a orientação do STJ, ainda que antiga, não foi modificada em julgados mais recentes. As decisões do Superior Tribunal de Justiça são coerentes com o princípio do equilíbrio orçamentário, na medida em que permitem a revisão das despesas no momento em que se percebe que a meta de arrecadação será frustrada.

Ricardo Lobo Torres classifica o equilíbrio orçamentário como princípio constitucional de legitimação, pois ele penetra em todos os princípios específicos. O autor define o princípio como “a equalização de receitas e de gastos, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade e entre redistribuição de rendas e desenvolvimento econômico”¹⁶, e esclarece que a Constituição não o proclama explicitamente, mas o recomenda em

¹³ AREsp 445.142/RO, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, decisão monocrática, DJ 06/12/2013.

¹⁴ REsp 318.085, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, decisão monocrática, DJ 25/08/2008.

¹⁵ AI 1.160.946/MG, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, decisão monocrática, DJ 06/08/2009.

¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 3ª ed. RJ: Renovar, 2008. p. 173-174.

diversos dispositivos. O equilíbrio deve ser viabilizado pela legislação ordinária, no entender de Torres¹⁷.

O equilíbrio orçamentário norteia todo o sistema implementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Na linguagem do art. 1^a, § 1^o, da Lei Complementar 101/2000, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. É bem o que ocorre quando se repassa os duodécimos de acordo com a receita real: são corrigidos os desvios capazes de afetar o equilíbrio orçamentário.

Percebe-se, portanto, que a orientação do Superior Tribunal de Justiça é coerente não só com o princípio constitucional do equilíbrio orçamentário, como também com o sistema vigente desde a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O STF tem orientação divergente da do STJ. Em julgados que abordam o atraso no repasse dos duodécimos, a Suprema Corte decidiu que o art. 168 da Constituição – que estipula uma data certa para o repasse dos duodécimos aos órgãos dotados de autonomia orçamentária – é uma “garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação”¹⁸. Portanto, ordenou que o Poder Executivo efetuasse o repasse no prazo constitucional, independentemente de haver disponibilidade financeira para tanto¹⁹.

¹⁷ *Idem*, p. 182.

¹⁸ STF, MS 21.450/MT, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJ 20-04-1992. Vide também: STF, MS 21.291/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ 17-04-1991; STF, MS 23267, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2003, DJ 16-05-2003 PP-00092 EMENT VOL-02110-02 PP-00295; STF, AI 322399 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012.

¹⁹ Ricardo Lobo Torres denuncia o abuso do Poder Judiciário na interpretação do art. 168 da Constituição, conforme segue: “A medida [art. 168] traz em si nítida reação contra a centralização financeira do período autoritário. Mas caiu, pendularmente, no exagero oposto. Houve abuso na interpretação do art. 168 pelo Judiciário e pelo Legislativo, que entenderam ser o dia 20 o do pagamento dos vencimentos de seus funcionários, e não o da transferência de recursos.” (*op. cit.*, p. 455).

Não se identificou nenhum acórdão do STF que se debruçasse especificamente sobre a questão do repasse de duodécimos proporcionalmente à receita realizada. Contudo, há decisões monocráticas deferindo liminares, para determinar o repasse de acordo com a receita prevista na lei orçamentária, e não com a receita efetivamente realizada²⁰. Ao assim decidir, o Supremo Tribunal Federal nitidamente se afasta do princípio do equilíbrio orçamentário, pois exige a realização de despesas em montante superior à receita.

Entretanto, a decisão da Ação Originária nº 1.079/RO traz um argumento interessante para justificar a orientação do STF: o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal estipula rito próprio para que se efetue a limitação de despesas, o qual deve ser seguido pelo Poder Executivo²¹. De fato, havendo rito próprio para o contingenciamento, não há razão para se afastar dele, ao contrário do que ocorreu nos casos indicados no parágrafo anterior.

Por consequência, conjugando-se todas as decisões analisadas neste tópico, percebe-se que o contingenciamento de despesas é instrumento colocado à disposição do Chefe do Poder Executivo, que deve ser utilizado para a manutenção do equilíbrio orçamentário. Não obstante, a forma de compatibilização deste instrumento com o princípio da separação dos Poderes está longe de ser tranquila. No tópico a seguir passa-se à análise de sugestões de como compatibilizar os dois princípios constitucionais.

4 FORMAS DE ASSEGURAR O CONTINGENCIAMENTO POR TODOS OS GESTORES DE RECURSOS PÚBLICOS

Conforme exposto na primeira parte desse artigo, é certo que os Poderes e órgãos dotados de autonomia orçamentária têm a obrigação

²⁰ STF, AO 1.935 MC/AP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, decisão monocrática, DJe 25/09/2014; STF, MS 31.671 MC/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 21/11/2012; STF, RE 299.262/RN, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJ 22/10/2004.

²¹ STF, AO 1.079 MC/RO, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 16/06/2004.

legal de promover as limitações de empenho, com base no *caput* do art. 9º da Lei Complementar 101/2000, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. Para que essa limitação se torne cogente, contudo, deve o chefe do Poder Executivo seguir detalhadamente o rito previsto no mencionado artigo, que é complementado pela lei de diretrizes orçamentárias. Dessa forma, evita-se o efeito surpresa para os órgãos dotados de autonomia orçamentária, e não se afronta a autonomia financeira destes órgãos, pois todos teriam conhecimento prévio sobre a possibilidade de contingenciamento, na medida em que participaram da feitura da LDO, na forma da jurisprudência do STF analisada no tópico 3.2.

Assim, como aceitaram, ainda que tacitamente, a possibilidade de contingenciamento de despesas, espera-se que os órgãos dotados de autonomia orçamentária reduzam seus empenhos, se a tanto forem instados pelo Poder Executivo, na forma do art. 9º da LRF. Segundo Rubens Luiz Murga da Silva, em artigo que comenta o contingenciamento de despesas da União nos anos 2001 a 2003, logo após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal os Poderes atenderam voluntariamente ao pleito do Poder Executivo Federal, reduzindo suas despesas²². Mas o que ocorre quando os órgãos dotados de autonomia orçamentária não atendem ao pleito do Poder Executivo?

Na eventualidade de um desses órgãos deixar de efetuar o contingenciamento de seus empenhos no prazo legal – 30 dias, nos termos do art. 9º da LRF – o Poder Executivo não pode efetuar o contingenciamento com base nos parâmetros da LDO, como originalmente previsto no parágrafo 3º do art. 9º da LRF, por força da decisão proferida na ADI/MC 2.238, em que se decidiu que este parágrafo afrontaria a autonomia financeira dos demais Poderes.

Na linha da decisão do STF, Carlos Roberto Paganella e outros defendem que o parágrafo 3º seria inconstitucional porque não pode haver qualquer preponderância do Poder Executivo em face dos demais

²² SILVA, Rubens Luiz Murga da. A lei de responsabilidade fiscal e a limitação da despesa na administração pública federal. *In Revista CEJ*, Brasília, n. 26, p. 73-74, jul/set. 2004.

órgãos de Estado²³. Não obstante, parece correto afirmar que, quando não ocorre o contingenciamento, acaba havendo a preponderância de todos os demais Poderes sobre o Executivo, pois todos se veem na plena execução de seus orçamentos, exceto o Executivo, que tem que arcar, sozinho, com os ônus decorrentes da frustração da receita originalmente orçada.

Nesse sentido, José Augusto Moreira de Carvalho, ao comentar o § 3º do art. 9º da LRF, afirma que “num primeiro estudo, parece exagerada a qualificação de superpoder, que insinuaria a dependência dos demais Poderes ao Executivo. Na verdade, a limitação dos valores financeiros deve seguir os critérios apresentados pela lei de diretrizes orçamentárias...”²⁴. Contudo, o autor reconhece que a existência de uma norma que permite a um Poder imiscuir-se no orçamento do outro poderia provocar discórdias e desentendimentos.

A fim de evitar esse desequilíbrio, restaria ao Poder Executivo a adoção de medida judicial contra o chefe do órgão que não contingenciou as despesas, por descumprimento do art. 9º da LRF, conforme mencionado pelo Min. Sepúlveda Pertence nos debates da ADI/MC 2.238. Nesse mesmo sentido, Alexandre Morais da Rosa e Afonso Ghizzo Neto afirmam que:

Aviva, pois, a necessidade de gestão compartilhada de dados fiscais, com vista à manutenção da credibilidade do ente estatal, podendo-se vislumbrar a necessidade de **insurgência, inclusive na via judicial, de um Poder sobre o outro**, objetivando a discussão sobre a legalidade de atos desprovidos de compatibilidade orçamentária, cabendo ao Poder Judiciário

²³ PAGANELLA, Carlos Roberto; MACIEL, Heriberto Roos; LIMBERGER, Têmis. Considerações Jurídicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e Algumas Questões Atinentes ao Ministério Público. In *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 43, p. 257, 2000.

²⁴ CARVALHO, José Augusto Moreira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. In *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol. 74, p. 64, Mai / 2007. DTR\2007\345

mediar a legitimidade das iniciativas e velar pelo fiel cumprimento da responsabilidade fiscal.²⁵

É de se questionar: essa medida judicial não causaria ainda mais discórdias e desentendimentos? A resposta parece ser afirmativa, e o fato de não se identificar nos Tribunais Superiores nenhuma ação judicial que tenha esse tema por objeto corrobora essa assertiva.

Para evitar a necessidade de propositura de uma ação judicial pelo Poder Executivo, a fim de garantir o cumprimento do art. 9º da LRF, deve-se retornar às decisões discutidas no tópico 3.3. Em uma interpretação apressada das decisões monocráticas do STF analisadas naquele tópico, poderia se concluir que, havendo o descumprimento do dever de contingenciamento, o Poder Executivo não poderia simplesmente reduzir os duodécimos para valor correspondente à receita efetivamente realizada, e não à receita orçada. Essa interpretação apressada deve ser desconstituída, pelos motivos apresentados a seguir.

Primeiramente, e como mencionado no tópico 3.3, o STJ entende legítimo o repasse dos duodécimos com base na receita efetivamente realizada, como forma de assegurar o equilíbrio orçamentário determinado pelo art. 1º, § 1º, da LRF. Por se tratar de matéria de índole legal, detalhadamente regulamentada na Lei de Responsabilidade Fiscal, seria sua a competência para julgar um eventual repasse de duodécimos a menor. Se inconstitucionalidade houvesse, esta seria meramente reflexa.

Em segundo lugar, a situação hipotética aqui analisada diverge dos casos julgados pelo STF, na medida em que o Poder Executivo teria seguido o rito previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal para o contingenciamento de despesas. Não obstante, o chefe do órgão dotado de autonomia orçamentária teria descumprido a regra do art. 9º. Portanto, não seria um simples corte de repasses, sem qualquer aviso prévio aos gestores de recursos públicos, mas uma reação ao descumprimento da lei por parte destes gestores.

Em terceiro lugar, o repasse dos duodécimos com base na receita

²⁵ *Apud* CRUZ. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*, p. 40 – grifamos.

efetivamente realizada diverge da limitação de empenhos prevista no § 3º do art. 9º da LRF, que foi declarado inconstitucional. Segundo esse parágrafo, o Poder Executivo seria “autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”. Note-se que a ingerência do Poder Executivo sobre os demais Poderes seria muito maior do que na situação hipotética em debate, pois a ele caberia se substituir ao órgão que descumpriu o dever de contingenciamento, definindo quais despesas seriam realizadas, e quais seriam contingenciadas. Havendo a simples redução dos repasses mensais, para assegurar o equilíbrio orçamentário, a ingerência nos demais Poderes é bem reduzida, pois compete ao chefe destes Poderes definir em que áreas ocorreria o corte de despesas.

Portanto, em uma situação extrema, de descumprimento do art. 9º da LRF pelos titulares dos órgãos dotados de autonomia orçamentária, poderia o Poder Executivo reduzir os repasses mensais, proporcionalmente à receita realizada, sem afrontar a orientação do STF na ADI/MC 2.238, segundo a qual o parágrafo 3º daquele artigo é inconstitucional. Nesse sentido, aliás, é a orientação de Weder de Oliveira:

Aliás, a partir do momento em que o Poder Executivo define o montante que compete a cada instituição limitar, seguindo as estritas regras da lei de diretrizes orçamentárias, **já estaria, pela LDO e pelo sistema da LRF, autorizado a reduzir os repasses financeiros, pois somente assim, com essa redução, seria viável o alcance da meta de resultado fiscal.** A limitação é legitimada pela comprovação de sua necessidade para o cumprimento da meta, ...²⁶

É provável, contudo, o questionamento judicial desse ato administrativo do Poder Executivo, restando em aberto como se posicionariam definitivamente os Tribunais Superiores.

²⁶ OLIVEIRA, Weder. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol. I. Belo Horizonte: Fórum. 2013. p. 787. Grifamos.

Portanto, em uma postura mais conservadora por parte do Poder Executivo, e diante da declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 9º da LRF na ADI/MC 2.238, a propositura de ação judicial por parte deste, pleiteando o contingenciamento, parece ser a única alternativa que restaria a este Poder, no caso de não cumprimento voluntário do art. 9º pelos demais órgãos dotados de autonomia orçamentária. Mas qual seria a medida judicial cabível?

A violação ao art. 9º, apesar de não ser tipificada dentre os crimes contra as finanças públicas (arts. 359-A a 359-H do Código Penal), pode ser caracterizada como ato de improbidade administrativa, conforme o art. 73 da LRF, combinado com a Lei 8.429/92. Contudo, como já mencionado, não se identificou nenhum precedente nos Tribunais Superiores que tenha discutido especificamente essa situação.

Ademais, a conduta de “deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei” configura “infração administrativa contra as leis de finanças públicas”, punível com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, de sua responsabilidade pessoal. É o que está estipulado no art. 5º, inciso III, § 1º, da Lei 10.028/2000. Essa infração deve ser processada e julgada pelo Tribunal de Contas ao qual competir a fiscalização da pessoa de direito público envolvida, conforme o § 2º do mesmo artigo.

Tanto a ação de improbidade administrativa, quanto a imposição de multa pelo Tribunal de Contas são medidas que objetivam punir o gestor público pelo mau uso dos recursos, mas essas medidas não têm por escopo assegurar o imediato contingenciamento das despesas. Por consequência, a situação pontual daquele ente da Federação que pretende readequar suas despesas à nova realidade de uma receita realizada inferior à orçada não se resolve através dessas medidas.

Por outro lado, pode ser aventada a possibilidade de impetração de mandado de segurança ou ajuizamento de ação ordinária por omissão do chefe do Poder que não contingenciou as despesas, instrumento esse muito mais célere do que as duas medidas apresentadas acima. A ação teria por finalidade obter a ordem judicial de contingenciamento das despesas,

a qual deveria ser cumprida pelo chefe do Poder, sob pena de multa. Também almejaria a autorização para que o Poder Executivo, de pronto, efetuasse repasses financeiros menores, de acordo com os valores que devem ser contingenciados.

Curiosamente, a ingerência dessa medida sobre o orçamento do órgão dotado de autonomia orçamentária é igual ou maior do que a ingerência do Poder Executivo, nos casos em que este repassa os duodécimos proporcionalmente à receita realizada: o chefe do órgão acaba recebendo menos recursos financeiros, e ainda se vê compelido a cortar as despesas, sob pena de descumprir ordem judicial. Contudo, a ingerência, neste caso, parte do Poder Judiciário, que dá a ordem judicial, e não do Executivo. Retira-se, portanto, do Poder Executivo espaço para executar a atribuição que é sua por excelência, qual seja, a gestão dos recursos públicos²⁷.

5 CONCLUSÕES

Por todo o exposto, é evidente que a questão proposta é complexa, e que há mais de uma alternativa para compatibilizar o princípio do equilíbrio orçamentário com o princípio da independência e autonomia dos Poderes, no caso de necessidade de contingenciamento de despesas.

Em uma situação ideal, o Poder Executivo comunica aos órgãos dotados de autonomia orçamentária a necessidade de contingenciamento, e estes imediatamente cumprem as obrigações estipuladas pelo art. 9º da LRF, em conjunto com a LDO em vigor.

Contudo, essa situação ideal nem sempre ocorre, pois há casos em que o órgão não cumpre as obrigações previstas no art. 9º. Nesses

²⁷ Régis Fernandes de Oliveira, ao debater o § 3º do art. 9º da LRF, traz comentário pertinente sobre esta atribuição do Poder Executivo: “o que a lei está dispondo é sobre a competência do Executivo, que detém o controle do orçamento que, no caso de descumprimento de normas, tal como previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, é que pode ele efetuar a redução” (*apud* CARVALHO. A Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes).

casos, uma medida enérgica deve ser tomada para preservar o equilíbrio orçamentário. Não basta pleitear a futura punição do gestor público, tal como ocorre com o ajuizamento de ação de improbidade ou com a imposição de multa pelo Tribunal de Contas, pois estas medidas não equacionam o desequilíbrio orçamentário.

A solução originalmente dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 9º, § 3º, parecia compatibilizar bem os princípios do equilíbrio orçamentário e da independência dos Poderes, pois havia a ingerência do Poder Executivo somente em casos de descumprimento da lei pelo outro órgão. Não obstante, acabou sendo declarada inconstitucional pelo STF.

A solução acolhida pelo STJ, de permitir o repasse dos duodécimos proporcionalmente à receita realizada, se usada exclusivamente nos casos de descumprimento do *caput* do art. 9º da LRF pelos órgãos dotados de autonomia orçamentária, também equilibra bem esses princípios, pois diminui o repasse de recursos, mas permite ao órgão a plena gestão dos recursos reduzidos.

Por fim, a solução que coloca todo o peso do processo decisório ao encargo do Poder Judiciário, com o ajuizamento de ação para garantir o cumprimento do art. 9º, também assegura o equilíbrio dos dois princípios. Ademais, essa certamente é a solução mais segura para o Poder Executivo, pois este divide o ônus político de impor o contingenciamento das despesas com o Poder Judiciário.

Não obstante, essa solução parece ser a menos adequada, pois o Judiciário acaba se substituindo ao Poder Executivo na gestão dos recursos públicos. Ademais, torna o procedimento de contingenciamento de despesas mais demorado, pois acresce a este o tempo necessário para o ajuizamento da ação e obtenção da tutela jurisdicional.

De qualquer forma, parece certo que a questão do contingenciamento de despesas dos órgãos dotados de autonomia orçamentária, da forma como vem sendo tratada, está causando um claro desequilíbrio entre os Poderes, na medida em que o único Poder que se vê obrigado a contingenciar as despesas é o Poder Executivo. Não se tem notícias de ordens que determinem o contingenciamento por parte dos demais, que acabam gastando recursos que não chegaram a ser arrecadados.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO, José Augusto Moreira de. A Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica dos princípios federativo e da separação de poderes. *In Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol. 74, p. 64, Mai/ 2007. DTR\2007\345.
- CRUZ, Flávio da; VICCARI JR., Adauto; HERZMANN, Nélío. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 7ª ed. SP: Atlas, 2011.
- GREGGIANIN, Eugênio. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Despesas Orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público. *Cadernos Aslegis*, v. 4, n. 11, maio/ago 2000.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5ª ed. SP: Saraiva, 2011.
- OLIVEIRA, Weder. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Vol. I. Belo Horizonte: Fórum. 2013.
- PAGANELLA, Carlos Roberto; MACIEL, Heriberto Roos; LIMBERGER, Têmis. Considerações Jurídicas sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e Algumas Questões Atinentes ao Ministério Público. *In Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, v. 43, p. 237-294, 2000.
- SILVA, Rubens Luiz Murga da. A lei de responsabilidade fiscal e a limitação da despesa na administração pública federal. *In Revista CEJ*, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul/set. 2004.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V, 3ª ed. RJ: Renovar, 2008.