
QUE VENHA 2017, E TRAGA BOAS NOTÍCIAS PARA O DIREITO FINANCEIRO

Coluna publicada em 10.1.2017: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-10/contas-vista-venha-2017-traga-boas-noticias-direito-financeiro>>

Foi-se o ano de 2016, alardeado por todos como muito difícil, chegando melancolicamente ao fim.

Para o Direito Financeiro, também não foi dos melhores, apesar de não ter sido tão ruim quanto o de 2015, que começou mal¹ e terminou ainda pior.²

Questões financeiras ocuparam o centro das atenções, e o *impeachment* da Presidente da República por crimes de responsabilidade em matéria orçamentária, se de um lado evidenciou a má conduta na gestão das finanças públicas, ao menos mostrou a força da legislação financeira e a necessidade de que seja respeitada, bem como a independência dos órgãos responsáveis pelo controle externo, como os Tribunais de Contas e o Congresso Nacional.³

Vislumbra-se um ano de dificuldades, e esperamos que traga avanços no âmbito do Direito Financeiro que possam colaborar para a recuperação da economia. Ou, ao menos que não se dê continuidade à degradação que foi imposta às normas de responsabilidade fiscal nos últimos anos.

Inicia-se com notícia da má situação financeira de Estados e Municípios, e a chance que está sendo dada aos Estados para que possam se reerguer, com a recente

¹ *O Direito Financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal*, nesta edição, p. 183-188.

² *2015: o ano de triste memória para o Direito Financeiro que não quer terminar*, nesta edição, p. 483-488.

³ *Julgamento do TCU que reprovou contas do governo entrou para a história do Direito Financeiro*, nesta edição, p. 335-338.

publicação da Lei Complementar 156, em 28 de dezembro de 2016.⁴ Esta lei autoriza que a União reestruture as obrigações financeiras estaduais tanto por meio da prorrogação dos prazos de pagamento quanto pela via da redução das prestações. Assim, os contratos de refinanciamento firmados com a União (como aqueles ocorridos no bojo da Lei 9.496/1997) admitem prorrogação dos prazos de vencimento das parcelas, esperando-se que, com a reordenação do cronograma dos pagamentos se alivie a difícil situação financeira dos Estados. E, além da nova organização dos pagamentos, autoriza-se ainda a União a diminuir o montante das prestações – reduções extraordinárias que, em relação ao conturbado segundo semestre de 2016, podem chegar a 100% da parcela mensal devida (ver art. 3º, § 3º, da Lei Complementar 156).⁵

Além das condições de revisão dos pagamentos, vale a pena destacar ao menos outros dois aspectos do processo de aprovação da Lei Complementar 156.

O primeiro é que o Congresso Nacional decidiu retirar as contrapartidas dos Estados previstas no projeto. Isto é, as principais condições e medidas de reforço à responsabilidade fiscal que estes entes deveriam cumprir para ter acesso aos benefícios de eventual reestruturação perante a União não estão previstas no texto final, mantendo-se apenas algumas exigências de divulgação de informações sobre a execução orçamentária e financeira. Entre estas contrapartidas estariam a redução de despesas de pessoal, suspensão de reajustes salariais e aumento das contribuições previdenciárias dos servidores.

Ausentes as contrapartidas na lei complementar, houve como contrarreação do governo o veto a medidas de alívio mais imediato das finanças estaduais aprovadas pelo Congresso, chamadas de “regime de recuperação fiscal”. Entre as faculdades concedidas ao ente participante de tal regime se encontrava a suspensão temporária dos pagamentos previstos nos contratos com a União – uma moratória de até 36 meses.

Sem as necessárias medidas de ajuste estrutural para que recebam benefícios financeiros, como a suspensão de pagamentos da dívida pública, a federação introduziria em um cenário de recursos já escassos um novo elemento de instabilidade: o “risco moral” devido à percepção de que a responsabilidade fiscal é desnecessária, pois sempre haverá a perspectiva do socorro federal. Já tratamos deste assunto

⁴ Que “estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal”.

⁵ Desde que a redução não ultrapasse o valor mensal de 500 milhões de reais para cada parcela mensal, por Estado (como consta do art. 3º, § 5º).

quando analisamos as medidas de refinanciamento das dívidas subnacionais nos anos 1990 e os objetivos de estabilização pretendidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal.⁶ Recentemente, Selene Peres Nunes voltou a analisar a questão, e sintetiza o problema: “a cada nova renegociação, gerava-se a expectativa de que o ajuste fiscal não era necessário porque sempre seria possível empurrar a dívida para o Governo Federal. Essa expectativa estimulava inadimplências sucessivas e frouxidão fiscal. Afinal, por que assumir o ônus político de ajustar as contas, se a União protegeria os inadimplentes?”⁷

Uma medida que não é isenta de críticas, típica da sempre presente “administração-bombeiro”, dada a “apagar incêndios”. No entanto, ante o fato consumado, só resta torcer para que dela seja feito bom uso, e quem sabe os Estados consigam sair do inusitado “estado de calamidade”, mais uma novidade que apareceu neste ano de 2016 no Direito Financeiro, já contaminando vários entes da federação.⁸

E é bom que os Estados possam recuperar suas finanças rapidamente, pois necessidades para ser atendidas não faltam. O ano já começa com uma delas, extremamente grave e muito dispendiosa – a situação carcerária –, esta indiscutivelmente em um verdadeiro “estado de calamidade”. Manchete dos principais meios de comunicação do país,⁹ o tema foi objeto de atenção em todo o mundo durante a semana passada, em razão do lamentável episódio ocorrido em Manaus no primeiro dia do ano, em que uma rebelião interna levou à morte de dezenas de detentos, e poucos dias depois o fato se repete em Boa Vista, Roraima. O tema não é novo, já foi objeto de referência neste espaço (*Solução para a crise carcerária tem significativo reflexo orçamentário*¹⁰) e está “sub-judice” pela inovadora ADPF 347, que tem por objeto a declaração do “estado de coisas inconstitucional” do sistema penitenciário brasileiro. Destaque deve ser dado ao fato de já ter sido concedida a medida liminar que, entre outras providências, determinou a liberação e vedou o contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen. Recentemente, a Medida Provisória 755, de 19 de dezembro de 2016, facilitou o re-

⁶ *Refinanciar as dívidas nada mais é do que postergar problemas*, nesta edição, p. 433-438.

⁷ O risco moral do refinanciamento de dívidas. *Blog da Selene*, 17 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.selene.blog.br/single-post/2016/10/17/O-risco-moral-do-refinanciamento-de-d%C3%ADvidas>>.

⁸ *Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”*, nesta edição, p. 241-244.

⁹ Incluindo a capa das revistas semanais, como *Veja* (A explosão da barbárie nas prisões brasileiras, edição 2152), *Época* (O país da carnificina, edição 968), *IstoÉ* (Os chefes do crime que apavoram o Brasil, edição 2456) e *Carta Capital* (Massacre amazônico, edição 934).

¹⁰ Nesta edição, p. 83-88.

passa de recursos do fundo a Estados e Municípios, por meio das transferências voluntárias,¹¹ e agora de forma “direta”, com a diminuição de exigências para a transferência dos recursos.

Outras expectativas se formam, como a do julgamento definitivo das contas de governo pelo Congresso Nacional referente aos exercícios de 2014 e 2015, cujos respectivos pareceres prévios já foram elaborados pelo TCU, propondo, em ambos os casos, a rejeição das contas, em face das graves irregularidades encontradas (Acórdão TCU 2.461/2015, j. 7.10.2015, rel. Min. Augusto Nardes, referente às contas de 2014; e Acórdão TCU 2.523/2016, j. 5.10.2016, rel. Min. José Múcio Monteiro, referente às contas de 2015).

Estaremos também sob o “Novo Regime Fiscal”, tendo em vista a aprovação da Emenda Constitucional 95, publicada em 15 de dezembro de 2016, decorrente da já famosa “PEC do Teto”, com medidas polêmicas, voltadas a tentar estabelecer limitação constitucional para as despesas públicas primárias, cuja análise merece maior atenção, inviável de ser feita nesse curto espaço. Por ora o melhor é ser otimista, e tentar ver os aspectos positivos, destacados com muita propriedade recentemente nesta seção por Júlio Marcelo de Oliveira, para quem “A fixação de um limite constitucional para o crescimento das despesas primárias por um período razoável de pelo menos dez anos, podendo ser revisto a partir de então, passa uma mensagem extremamente positiva para os agentes econômicos, de confiança no comportamento e na responsabilidade do Estado na gestão de seus recursos e na sua capacidade de honrar e gerenciar sua dívida”.¹²

Mas não há como deixar de registrar que o desapeço pelo planejamento parece afigurar-se como uma questão suprapartidária. Não se fala no PPA vigente para o período 2016-2019, e com o novo governo o que se espera é que seja cumprido, ou, caso não se tenha intenção de fazê-lo, em face da mudança de governo, que seja proposta modificação e aprovada o quanto antes. Afinal, é preciso documentar e deixar explícitas as prioridades para os próximos três anos.

E a LDO, como está se tornando praxe, voltou a ser publicada intempestivamente (Lei 13.408, publicada somente em 26 de dezembro, seis meses após o prazo constitucionalmente fixado). Tendo o novo governo assumido provisoriamente em

¹¹ Sobre o assunto, veja-se DALLAVERDE, Alexandra K. *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. Série Direito Financeiro (Coord. José Mauricio Conti). São Paulo: Blucher, 2016. A versão eletrônica do livro pode ser baixada gratuitamente no site da Editora Blucher <www.blucher.com.br> pelo selo Open Access.

¹² *O que há de bom no novo regime fiscal?*, publicada em 22 de novembro de 2016 no ConJur.

12 de maio do ano que passou, pode até ser compreensível alguma dificuldade em aprovar esse documento com decisões tão importantes¹³ até o final de junho, como deveria, mesmo porque assumiu definitivamente somente em agosto. Mas não é razoável publicar a lei de forma simultânea à Lei Orçamentária, tornando a LDO atualmente uma verdadeira peça de ficção, deixando de ter relevância como lei de planejamento para ficar com sua função anômala e secundária de regular questões mais voltadas à execução orçamentária, servindo como substituto das lacunas da Lei 4.320. Aliás, esta é outra oportunidade que não se pode perder nesse ano que se inicia, pois os projetos que a substituem tramitam a passos lentos, e nada melhor do que promover a aprovação da Lei de Qualidade Fiscal.

Não são só os Estados, mas também e principalmente os Municípios, cujos Prefeitos tomaram posse neste primeiro dia do ano, que se encontram em severas dificuldades financeiras, como noticiado na mídia, que foi praticamente unânime em ressaltá-las. Sabendo que o primeiro ano de mandato não é próprio para cumprir promessas¹⁴, e não há milagres na gestão e nas contas públicas,¹⁵ espera-se que iniciem seus mandatos não esquecendo que devem desde já dar início à elaboração do plano plurianual,¹⁶ e agindo com responsabilidade, especialmente fiscal, pois lição dada pelo Direito Financeiro no ano de 2016 certamente não foi e não será esquecida.

Que todos enfrentem as dificuldades com criatividade, desde que não seja na contabilidade, pois o Direito Financeiro ainda não entrou na era da “pós-verdade”; nesse aspecto é conservador, e exige a verdade nas contas públicas!

¹³ *Decisões financeiras fundamentais são tomadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias*, nesta edição, p. 155-160.

¹⁴ *No primeiro ano de mandato, não se cumprem promessas*, nesta edição, p. 161-164.

¹⁵ *Ano e prefeitos “novos” não trazem milagrosamente melhor gestão*, por Élica Graziane Pinto, publicada no ConJur em 4 de janeiro de 2017.

¹⁶ *Planejamento municipal precisa ser levado a sério*, nesta edição, p. 135-138.