

DIREITO FINANCEIRO E INOVAÇÃO

As finanças públicas precisam se adaptar à “Sociedade 5.0”

Coluna Fiscal – JOTA – 26.5.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-inovacao-26052022>

O mundo está mudando, em intensidade e velocidade cada vez maiores. As pessoas, instituições, hábitos, o conhecimento, tudo precisa se alinhar aos novos tempos. “Pare o mundo que eu quero descer”, como cantaram Silvio Brito e Raul Seixas, não é uma alternativa. O mundo corre e temos de acompanhar.

Um dos principais, se não o principal fator que leva a isso, é o avanço da tecnologia. Novas ferramentas de comunicação mudam a forma, velocidade e intensidade da interação social, impactando nos relacionamentos entre pessoas, instituições e o modo de vida de todos.

Já se diz estarmos na “Sociedade 5.0”. De uma civilização que se caracterizou como uma sociedade caçadora-coletora e nômade (Sociedade 1.0), passou por uma sociedade agrária e sedentária (Sociedade 2.0), seguida de uma sociedade industrial e de produção em massa (Sociedade 3.0), para a sociedade da informação e da velocidade das transformações tecnológicas (Sociedade 4.0), chegamos na Sociedade 5.0, aquela “em que as pessoas interagem de forma criativa e responsável, utilizando energia, serviços e conhecimento para aumentar o desenvolvimento econômico ecologicamente sustentável e para melhorar a qualidade de vida de todos. (...) Para isso, a inovação, o uso de novas tecnologias e a governança são essenciais, uma vez que a compreensão das complexidades das questões humanas e

do planeta, a empatia, a aplicação conjunta das novidades tecnológicas e a organização dessas atividades com participação efetiva de todos os envolvidos são recursos indispensáveis para alcançarmos tais objetivos¹.

O mundo não é o mesmo, não voltará a ser e não vai parar de se alterar. Para melhor, no mais das vezes. Avanços que permitem a cura e prevenção de doenças até então fatais, objetos que trazem maior conforto, tudo isso e muito mais são exemplos de como podemos ter uma vida melhor. Por outro lado, doenças novas aparecem e se disseminam, muitas vezes com suspeita de que tenham sido geradas artificialmente. Armas de maior letalidade, poluentes mais agressivos e perigosos – não são poucas as razões que trazem preocupação com as mudanças dessa nova era.

Nada nem ninguém pode ficar fora dessa necessária adaptação a esse novo mundo que já vivemos. Assim será com o Direito, e alguns destaques faremos no campo do Direito Financeiro.

Os avanços tecnológicos são seguramente os maiores responsáveis por essas mudanças que o mundo está experimentando e transformando nosso modo de viver.

“Inovação” passou a ser a marca dos novos tempos.

Uma palavra cuja definição pode não ser simples e precisa, mas significa muito para os dias atuais: “é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas”, segundo o Manual de Oslo², documento produzido pela OCDE sobre as inovações tecnológicas. Ou ainda a “implementação efetiva de mudanças em produtos, serviços, processos, organizações, métodos de *marketing* e negócios, criando-se algo novo ou aprimorando significativamente algo existente, que possua valor para o usuário, para o mercado e para a sociedade”, que se caracterizam por serem ideias criadoras ou significativamente modificadoras de um produto, serviço, processo, organização ou método; introdutoras de algo novo em relação ao que existia antes; efetivamente implementadas e agregadoras de valor para as pessoas³.

1 NEVES JÚNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica*. São Paulo: Blucher, 2020. p. 94-95. Disponível gratuitamente em: https://www.blucher.com.br/judiciario-5-0-inovacao-governanca-usucentrismo-sustentabilidade-e-seguranca-juridica_9786555500479.

2 OCDE-FINEP. *Manual de Oslo*. 1997. p. 55.

3 NEVES JÚNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0*, cit., p. 118.

No âmbito central das finanças, e com evidente reflexo nas finanças públicas, que já se inicia e só tende a aumentar, está a moeda. O que já foi materializado na forma de objetos com algum valor, evoluiu para um pedaço de papel garantido pelo governo, hoje circula na forma de transações eletrônicas sem qualquer representação física, e agora também sem um governo que lhe dê sustentação. As criptomoedas se disseminam e vieram para ficar.

Os Estados não podem ficar alheios a isso, a atividade financeira e o orçamento público terão de se adaptar: “Como incorporá-las ao Erário, a conveniência e oportunidade de fazê-lo, a forma de regulamentar os novos instrumentos e tecnologias no âmbito da atividade financeira do Estado, e integrá-las ao orçamento público, são perguntas cujas respostas ainda não estão delineadas, e o grande desafio a ser enfrentado”, como já questionamos anos atrás⁴.

Não para por aí. Também os bens, o patrimônio, inclusive imóvel (!!!) está se virtualizando. A comercialização dos bens já ocorre no mundo paralelo do *metaverso*, e a discussão sobre a tributação dessas transações já é preocupação dos tributaristas⁵. Formam-se mercados milionários de ativos como NFTs, e o ordenamento jurídico passa ao largo desse fenômeno.

O raciocínio mais desenvolvido que coloca a espécie humana em patamar de superioridade às demais já está começando a ser substituído pelas máquinas, fazendo da “inteligência artificial” um instrumento a serviço das pessoas e empresas, que se mostra cada vez mais presente no dia a dia de todos e começa a tornar dispensável a qualificação mais importante do ser humano em sua capacidade de trabalho e produção.

As “smart cities”, que incorporam as inovações tecnológicas à vida urbana, sendo capazes de gerenciar com mais eficiência os serviços e equipamentos públicos, já deixaram de ser um sonho distante e estão cada vez mais próximas da realidade.

4 “Direito financeiro 4.0”. In: CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 170. Disponível gratuitamente em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

5 CARPINETTI, Ana; CAUMO, Renato Henrique. “Tributação na internet 3.0” (*JOTA*, 1.3.2022 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/metaverso-tributacao-na-internet-3-0-nfys-01032022>); PEROBA, Luiz Roberto; CORRÊA, Bruno Laerte. “Os desafios da tributação do metaverso” (*JOTA*, 25.1.2022 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/os-desafios-na-tributacao-do-metaverso-25012022>).

Todos esses conceitos, instrumentos e ideias interagem e se relacionam entre si de forma a nos fazer pensar sobre a realidade de um futuro que já está presente, e o setor público não pode ficar à margem desse processo, muito menos o ordenamento jurídico.

Roberto Agune e José Antonio Carlos, estudiosos da inovação no setor público, lembram que os governos “ainda funcionam dentro de uma modelagem desenvolvida há mais de cem anos, que tem como marcas centrais a hierarquia, a centralização e a especialização”, e que, embora tenha permitido avanços notáveis na produtividade do trabalho manual ao longo do século XX, “vai progressivamente perdendo sua efetividade ao se defrontar com uma economia globalizada e sofisticada, centrada no conhecimento e no uso criativo de novas tecnologias e materiais e com uma sociedade articulada em rede, plural e reivindicativa”, e isso exigirá “o uso de métodos, técnicas gerenciais e tecnologias que permitam aos governos cuidar de uma nova agenda muito mais complexa, interconectada e mutante do que aquela que prevaleceu até alguns poucos anos atrás”. O setor público invariavelmente terá de requalificar seu corpo gerencial, adaptando-o à mudança cultural e tendo que adquirir “novas competências, habilidades e atitudes, de modo a alinhá-lo com novas formas de trabalho que valorizam a visão sistêmica, o pensamento crítico, a colaboração e a criatividade”⁶.

Essa verdadeira “travessia entre o passado e o futuro”, na bem escolhida expressão de Doris Coutinho, em muito poderá colaborar para o setor público, em especial pelos instrumentos que o governo eletrônico (*e-gov*), que avança a cada dia, pode proporcionar em termos de facilitar a democratização do acesso às informações e consequente incremento na participação popular nas decisões, como na fiscalização e combate à corrupção, que tem melhorado em razão do aprimoramento no nível de utilização dos mecanismos de *e-government*⁷.

6 AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. *Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar*. In: GREGÓRIO, Alvaro *et al.* *Inovação no Judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 21 (<https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9788580393941-432/list#undefined>).

7 “Vários estudos lograram demonstrar uma sólida correlação entre o aprimoramento no nível de utilização dos mecanismos de *e-government* e o decréscimo subsequente nos níveis de percepção da corrupção (CPI). Ademais, pesquisa semelhante aplicada em território brasileiro encontrou impactos positivos do governo eletrônico no número de casos de improbidade

O caminho não será fácil, nem tão rápido quanto deveria, mas é sem volta. Afinal, não é simples adaptar-se à Sociedade 5.0, como bem observa Paulo Cezar Neves, referindo-se às inovações pelas quais o Poder Judiciário terá de passar, considerando “preocupações como a colocação do ser humano no centro de suas atenções e destinatários de seus atos, o equilíbrio social e ecológico, a segurança jurídica, o respeito à inteligência coletiva, a solução colaborativa dos complexos problemas da sociedade, bem como a harmonização das novas tecnologias à sua atuação”⁸.

E o mundo jurídico está se adaptando, ao que parece, de forma lenta, esparsa e desordenada. O que se vê são normas pontuais, descontextualizadas e não alinhadas de forma coesa.

A Constituição passou a fazer referência mais direta ao tema com a Emenda Constitucional 85, de 2016, colocando o termo “inovação” em diversos de seus dispositivos.

A Lei 10.973/2004, com alterações mais recentes, em especial pela Lei 13.243/2016, dispôs sobre o tema, estruturando o ordenamento jurídico da inovação no âmbito da ciência e tecnologia, trazendo alguns aspectos relevantes sob o ponto de vista administrativo e financeiro, como a descentralização e cooperação federativa, gestão de projetos com controle por resultados, além de estímulo e apoio pela administração com a criação de órgãos de fomento e financiamento, entre outros.

Apenas para citar alguns exemplos, a Lei 12.865/2013 e a Circular Bacen 3.683/2013 fazem referência ao uso de dinheiro eletrônico (*e-money*), e a Instrução Normativa 1.888/2019 da Receita Federal disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos.

Por outro lado, no campo mais específico do Direito Financeiro, convivemos com a mais do que cinquentenária Lei 4.320/1964, cuja qualidade, embora boa, o que a faz estar presente em nosso ordenamento jurídico até os dias de hoje, é repleta de lacunas, até mesmo por ser anterior às últimas Constituições vigentes.

administrativa nos municípios” (COUTINHO, Doris de Miranda. *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*. São Paulo: Blucher, 2018. Disponível gratuitamente em https://www.blucher.com.br/financas-publicas-travessia-entre-o-passado-e-o-futuro_9788580393415).

8 NEVES JÚNIOR, Paulo Cezar. *Judiciário 5.0*, cit., p. 141.

O PL 229/2009, projeto da nova “Lei de Qualidade Fiscal”, que virá (ou viria?) a substituí-la, atualizando a modernizando a legislação vigente, nada fala sobre essas novas e recentes questões. A demora na sua aprovação já o torna velho e obsoleto antes mesmo de ter sido aprovado e entrar em vigor.

O Direito Financeiro terá muito o que evoluir.

Incorporar às receitas públicas ativos e moedas digitais é um primeiro desafio, ao qual se seguirá operacionalizar as despesas públicas com os mesmos instrumentos, tudo integrado ao orçamento público e aos sistemas de administração financeira.

No campo da fiscalização financeira e orçamentária essa adaptação pode ser ainda mais urgente, pois as despesas estão sendo realizadas, o dinheiro não pode ser mal gasto, e o desperdício de recursos públicos não pode esperar que novas normas cheguem para regulamentar, sempre com atraso, as formas, meios e fins da despesa pública. Focar e priorizar a fiscalização na qualidade, e não na forma do gasto público, é imperativo⁹, e isso envolve não só o aperfeiçoamento institucional dos órgãos de fiscalização, para que usem a inovação, a inteligência artificial e tudo o que esse novo mundo nos coloca à disposição.

E vê-se já estarem sendo feitos trabalhos nesse sentido.

O Tribunal de Contas da União, assim como outros no país, mostra-se atento à questão. No já criado manual de *Referencial básico do programa de inovação*, o Ministro Aroldo Cedraz evidencia que a “busca pela inovação passa a constituir elemento essencial à sobrevivência das organizações privadas, é preciso que também no setor público exista abertura e disposição para a busca constante de ideias disruptivas e para a experimentação responsável de novos caminhos. Em outras palavras, inovar não é mais uma questão de escolha: trata-se de um dever que nos é

9 Como já escrevi, “Foi-se o tempo em que os Tribunais de Contas se ocupavam apenas da fiscalização de conformidade, sob o aspecto da legalidade, concentrando-se nas formalidades da despesa pública. Muito se avançou, e continua se avançando, na *fiscalização da qualidade do gasto público*, levando-se em consideração a eficácia, efetividade, eficiência e economicidade no uso dos recursos públicos, pois o que realmente importa são os resultados e benefícios alcançados, e não o cego respeito a uma burocracia, não raro, obsoleta” (CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 319. Disponível gratuitamente em <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1541>).

imposto, como consequência do direito dos cidadãos a uma gestão governamental eficiente e capaz de prover serviços de excelência”¹⁰.

Mas não é só no aprimoramento institucional que essa evolução deve seguir. Também e principalmente no aperfeiçoamento dos hábitos e culturas do sistema de fiscalização, que devem cada vez mais caminhar no sentido de colaborar para a boa gestão, alertando o gestor para a necessidade de estar atento às inovações. E agir estando ciente de que a inovação importa em riscos, e isso há que ser levado em consideração, para que os gestores não se vejam paralisados pelo “direito administrativo do medo”¹¹, e, por que não acrescentar também, o “direito financeiro do medo”. Uniformizar interpretações e procedimentos, e agir em cooperação e alinhamento com os demais órgãos de controle e fiscalização. mostram-se cada vez mais necessários.

Pois é. Há muito o que fazer. O mundo não vai parar, e dele não queremos nem vamos descer tão cedo. O Direito Financeiro 4.0 mal chegou e já está defasado. Chegamos antes do que imaginávamos no Direito Financeiro 5.0. Temos de encarar os desafios, que não são poucos nem pequenos.

10 Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira. Apresentação. In: *Referencial básico do programa de inovação* (Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Correa (ISC), Centro de Pesquisa e Inovação (Cepi), 2017. p. 4).

11 Expressão consagrada na obra assim denominada de autoria de Rodrigo Valgas.

