

SOBRAM ARMAS PARA O ATAQUE AO DIREITO FINANCEIRO

Crise econômica, pandemia, precatórios e até absorventes:
equilibrar receitas com despesas nunca será tarefa fácil

Coluna Fiscal – JOTA – 28.10.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/ataque-direito-financeiro-28102021>

A sempre presente crise econômica, que parece nunca dar trégua, volta suas armas invariavelmente em direção do Direito Financeiro, que é incessantemente atacado, fazendo dele o ramo do Direito que mais tem dificuldade de manter hígidas suas normas.

Nas últimas semanas, os precatórios e o “teto de gastos” foram as armas e os alvos principais. Com uma ajuda dos absorventes íntimos.

A Economia, palavra de origem grega que indica “aquele que administra o lar”, volta-se a estudar a forma e os meios pelos quais a sociedade administra seus recursos, que são escassos. “Escassez significa que a sociedade tem menos a oferecer do que aquilo que as pessoas desejam ter” é a lição que consta da primeira página de um livro clássico de introdução à economia utilizado há décadas no mundo todo¹, não sendo diferente no demais manuais de introdução à economia. Não obstante seja uma lição simples, óbvia e muito antiga, é curioso notar a dificuldade que muitos tem de compreendê-la. Talvez o desejo de ter tudo sem abrir mão de nada fale mais alto e justifique a cegueira que se abate sobre os que se recusam a aceitar a escassez de recursos e a infinitude das necessidades humanas – que é justamente o objeto de estudo da Economia.

1 N. Gregory Mankiw, *Introdução à economia*. Várias reedições.

Não é de se espantar que a todo momento a questão volte ao debate, pois a disputa pelos recursos é aguerrida, especialmente em momentos de crise, em que a escassez fica mais visível, e evidentemente a luta mais acirrada.

Sendo o orçamento público a arena principal onde se travam as batalhas pelas disputas de recursos, natural que nesses períodos se transforme em verdadeiro “ringue” em que se travam as lutas, que são duras e com golpes de todos os lados. O problema é acertarem não apenas os adversários, mas as regras do jogo, vitimando o Direito Financeiro – o que tem sido por demais frequente, dificultando que mantenha sua higidez e credibilidade, sendo capaz de conferir segurança jurídica aos atores envolvidos (que nesses períodos seriam melhor definidos como lutadores...).

A esperada redução da produção em decorrência da baixa atividade econômica no período de pandemia continua a produzir seus efeitos, que se tornam a cada dia mais agudos, em face da intensificação da escassez de bens e recursos. Com isso, as escolhas alocativas se tornam cada vez mais “escolhas trágicas”, difíceis e sempre insatisfatórias.

Os fatos recentes demonstram que isso ficou bem claro, com a intenção de expandir o pagamento do “Auxílio-Brasil” e destinar recursos públicos para os mais vulneráveis, trazendo à tona o debate sobre os custos dessa ação governamental e a necessidade de definir a fonte de receitas para essa finalidade. Afinal, é sabido (ou deveria ser...) que “dinheiro não nasce em árvores”. E a legislação orçamentária é muito clara nesse sentido – há que se compatibilizar as receitas com as despesas. Limitadas as primeiras, o aumento dos gastos necessariamente tem de vir acompanhado de redução de outras despesas. Sejam eles decorrentes de aumento de gastos com o “Auxílio-Brasil” ou com o fornecimento de absorventes íntimos², há que se decidir como serão financiados.

Entre as propostas que se discutem para abrir espaço fiscal que permita cobrir os custos do programa de distribuição de renda está a alteração na legislação vigente sobre os precatórios, por meio da PEC 23/2021, em fase final de tramitação junto ao Congresso Nacional.

A PEC, motivada pelo expressivo aumento nos valores de precatórios a serem pagos, em comparação com exercícios anteriores, traz entre

2 Senado aprova distribuição de absorventes para estudantes e mulheres de baixa renda. Agência Senado, em 14.9.2021 (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/14/senado-aprova-distribuicao-de-absorventes-para-estudantes-e-mulheres-de-baixa-renda>).

suas proposições uma nova possibilidade de parcelamento, com a limitação dos valores a serem pagos, deixando o restante para quitação nos exercícios subsequentes, além da criação de um fundo (Fundo de Liquidação de Passivos da União), a ser utilizado para vincular recursos ao pagamento dos precatórios.

A questão – e o problema – dos precatórios é antiga, vem de décadas, e com ela se escreve uma das histórias mais sombrias, não só do Direito Financeiro, mas do Direito como um todo. Uma evidência que o ordenamento jurídico ainda é fraco, e não consegue fazer valer suas normas.

Instrumento criado para regularizar e garantir efetividade ao cumprimento das obrigações pecuniárias devidas pelo Poder Público, resultado de sentenças condenatórias líquidas e transitadas em julgado, os precatórios são usados no Brasil há praticamente 100 anos, sendo expressamente referidos na longínqua Constituição de 1934. No entanto, até hoje não conseguem cumprir satisfatoriamente a função para o qual surgiram.

A Constituição de 1988 já nasceu com um “parcelamento” (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 33), aos quais seguiram-se outros, ao mesmo tempo em que as normas constitucionais cada vez tornavam mais rígido e detalhado seu procedimento, na vã tentativa de dar credibilidade e eficácia a esse regime jurídico especial de execução contra a Fazenda Pública. Sem sucesso. O aumento na quantidade, detalhamento e rigidez das normas em matéria de precatórios não veio acompanhado da esperada eficácia de seus dispositivos. Pelo contrário, o que se conseguiu foi sempre e cada vez mais um descrédito das regras estabelecidas, sempre contornadas, violadas e descumpridas, trazendo como resultado credores insatisfeitos e injustiçados.

A Emenda Constitucional 62/2009, em mais uma tentativa de pôr um fim à questão, após longa e difícil batalha no Parlamento, foi mutilada por decisões judiciais da Suprema Corte que reconheceram violações constitucionais e anularam vários de seus dispositivos, exigindo a retomada das discussões para alcançar uma solução definitiva para o problema³.

3 Os precatórios já foram abordados em texto que escrevi anteriormente, que pode ser livre e gratuitamente obtido na internet: CONTI, José Mauricio. No samba dos precatórios, quem dança são os credores! *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 417-421.

Seguiram-se outras emendas, inclusive recentemente, como a emenda constitucional (EC) 109, deste ano de 2021. Hoje o ordenamento jurídico em matéria de precatórios, apenas para ficar no âmbito constitucional, envolve pelo menos uma dezena de artigos, alguns deles com dezenas de parágrafos e incisos, como é o caso do art. 100 do texto da Constituição e o art. 97 do ADCT, veiculando um verdadeiro regulamento, detalhado, minucioso e complexo, o que é absolutamente descabido para o que se espera de uma Constituição.

E o resultado não é o dinheiro no bolso dos credores, que em alguns entes da federação aguardam há décadas pelo pagamento, mas sim uma nova proposta de parcelamento. E mais regras que, se seguirem o padrão das anteriores, estarão fadadas ao fracasso e a impor mais descrédito, não só às normas de Direito Financeiro, mas a todo o ordenamento jurídico.

Na busca de meios para financiar o “Auxílio-Brasil” fala-se também em “furar o teto de gastos”⁴, em uma alusão ao descumprimento das normas restritivas impostas pela EC 95, de 2016, que instituiu o “novo regime fiscal”, e que já foi abordado em texto anterior neste mesmo espaço⁵. A modificação nas regras de pagamento dos precatórios e na forma de cálculo do reajuste dos limites para as despesas primárias permitiriam uma “folga” no “teto de gastos”, abrindo espaço fiscal para outras despesas, como é o pretendido valor proposto para o novo benefício assistencial.

A pressão social por ver atendidos seus infinitos desejos é antiga, bastante conhecida e irresistível. E os infinitos desejos podem caber no coração, como dizem e asseguram os poetas. Mas infelizmente não cabem no orçamento, garantem os economistas e contadores.

A luta para manter o equilíbrio fiscal vem de longa data, e o Direito Financeiro tem um papel central nessa missão. Não obstante as várias normas constitucionais voltadas a manter a higidez das contas públicas, o grande avanço veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), que a duras penas produziu efeitos benéficos, mas vem

4 Comissão da Câmara aprova PEC dos Precatórios e muda teto de gastos. Agência Brasil, 21.10.2021. (<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-10/comissao-da-camara-aprova-pec-dos-precatorios-e-muda-teto-de-gastos>).

5 CONTI, José Mauricio. O drama de um governo ‘com teto’. Site Jota, 27.8.2020 (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-drama-de-um-governo-com-teto-27082020>); o artigo encontra-se reproduzido neste livro, p. 465-470).

sofrendo há anos ataques e mutilações cada vez maiores, que se intensificaram por razões óbvias nesses últimos anos, em que a crise provocada pela pandemia agravou a situação econômica do mundo todo e tornou mais agudos os problemas decorrentes da escassez. E que tende a se agravar ainda mais em anos eleitorais, como é o caso de 2022.

A imposição de regras de caráter geral e imediato, e por prazo extremamente longo – 20 anos – como se tentou fazer com a limitação de despesas por meio da instituição do “teto de gastos”, não é o mais recomendado, em razão das muitas imprecisões e distorções causadas quando se tentam soluções simples para questões complexas. A frase de H. L. Mencken, embora possa parecer exagerada, não é equivocada: “Para todo problema complexo existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada”.

É certo que teve importante efeito sinalizador, uma vez que mostrou ação e intenção de promover o equilíbrio das contas públicas, revertendo a tendência vigente à época, de despreço pela maior rigidez no trato das despesas públicas quando necessário. No entanto, as imprecisões de medidas improvisadas e apressadas não demoraria a expor suas fragilidades.

A pandemia que abateu as economias do mundo todo, pouco após a implementação do teto, mostra a inviabilidade de normas dessa natureza para prazos muito longos. Não é de se espantar que, desde sua implementação, o que mais se tenta é “furar o teto”, alterando-se tão somente os instrumentos utilizados para fazê-lo. É sempre bom lembrar que as regras impostas pela LRF são necessárias e suficientes para manter o equilíbrio das contas públicas e um regime de gestão fiscal responsável. Se estivessem sendo cumpridas, nenhuma outra seria necessária. Nem mesmo o “teto de gastos”, que veio impor restrições redundantes ao regime já vigente, e correndo o risco de desacreditar normas de natureza constitucional, elevando o nível hierárquico do despreço pelo ordenamento jurídico. Fato previsível e que a realidade só traz à tona para que todos vejam.

Não faltam armas para atacar o Direito Financeiro. Até absorventes íntimos já tentaram utilizar, como se pode constatar. Equilibrar receitas com despesas, e fazer valer normas que positivam o eterno dilema econômico de compatibilizar os recursos finitos da sociedade com seus infinitos desejos não é, não foi nem nunca será tarefa fácil. Para isso é preciso levar o Direito Financeiro a sério. Uma luta permanente e que não vai cessar tão cedo. Talvez nunca. Há que se estar preparado para as próximas batalhas, pois os ataques vêm de todos os lados e com as mais variadas armas!

