
DIREITO FINANCEIRO PRECISA AVANÇAR, E A HORA É AGORA

Coluna publicada em 31.5.2016: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-31/contas-vista-direito-financeiro-avancar-hora- agora>>

Os desmandos no campo do Direito Financeiro que levaram ao afastamento da Presidente da República podem ter seu lado positivo. Trouxeram o Direito Financeiro para o centro dos debates, e suas normas agora têm uma respeitabilidade, e o reconhecimento de sua importância de forma nunca antes vista. Oportunidade ímpar para transformar limões em limonadas.

As normas de Direito Financeiro precisam ser aperfeiçoadas, e agora é a hora certa para que os avanços nesse campo se concretizem, até porque as oportunidades não faltam.

Destaque cabe a dois projetos de lei que estão em fase adiantada de tramitação e são de grande relevância para modernizar as normas que organizam nossas finanças públicas, trazendo modificações de caráter estrutural, com avanços permanentes, voltados ao futuro, e não apenas destinados a resolver problemas momentâneos, para dar soluções provisórias a crises como a que ora se apresenta.

O primeiro e mais relevante é a substituição da Lei 4.320/1964 por outra norma de caráter geral que venha a disciplinar os orçamentos públicos.

A Constituição, em seu artigo 165, § 9º, previu que lei complementar viesse a disciplinar o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias, bem como estabelecesse normas de gestão financeira e patrimonial. Como esta lei não foi editada, é a Lei 4.320/1964 que vem cumprindo, mesmo após mais de vinte anos de vigência da Constituição, o papel de estatuto das finanças públicas. Um atraso que não pode mais ser aceito em se tratando de lei tão relevante e cada vez mais necessária, pois de 1964 para cá foi significativa a evolução nas formas de organização e funcionamento das leis orçamentárias.

São muitas e bastante conhecidas as lacunas da atual ordenação geral dos orçamentos. Há uma evidente dissonância entre as leis orçamentárias constitucionalmente previstas e a sua ausência na legislação complementar. Não há, na Lei 4.320/1964, normas específicas para o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e, ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha estabelecido regras sobre a LDO, é omissa quanto ao PPA. As lacunas a esse respeito são muitas, e o imprevisto impera em vários aspectos.

O PPA, nunca regulamentado desde sua criação, tem sido objeto de modificações e experiências que buscam encontrar um formato adequado, a fim de que possa cumprir seu papel de instrumento de planejamento orçamentário da administração pública, que seja eficiente e confiável, e tenha um modelo que possa ser seguido por todos os entes da federação.

Órgãos do Poder Executivo federal decidem sobre temas de abrangência nacional, que se aplicam a todos os entes da federação, em matéria que deveria ser decidida em lei complementar – um desrespeito ao princípio federativo. Como já afirmado em outra coluna, “(...) a STN [Secretaria do Tesouro Nacional] e a SOF [Secretaria de Orçamento Federal] substituem o legislador complementar, assim como as próprias leis de diretrizes orçamentárias têm assumido pretensões normativas de balizamento universal precário e instável, porquanto *ad hoc* e contingente, do ciclo orçamentário federal”.¹ Evidenciam a necessidade da efetiva implantação do Conselho de Gestão Fiscal, órgão paritário composto por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, a quem caberá harmonizar e coordenar os entes da federação, adotando normas de padronização e consolidação das contas públicas, e responsável por incentivar boas práticas de gestão fiscal e que aumentem a eficiência na administração pública. Previsto no art. 67 da LRF, até agora não foi instalado – outro atraso que não se justifica mais.

Sem contar o uso cada vez mais disseminado da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União como preenchedora das lacunas da Lei 4.320, extrapolando os limites de suas funções e regulando temas inclusive de execução orçamentária, o que é inadequado até mesmo por seu caráter temporário e restrito à administração pública federal, e com dificuldades de cumprir suas funções constitucionais essenciais, de estabelecer as orientações para as grandes decisões alocativas.²

¹ Coluna *Lei dos Orçamentos Públicos completa 50 anos de vigência* (J. M. Conti e Élide G. Pinto), publicada em 17 de março de 2014 no ConJur.

² Nesse sentido, OLIVEIRA, Weder de. *Gênese, funcionalidade e constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias*. São Paulo: Fadusp, 2016. p. 261-264.

Diante da necessidade de conferir mais eficiência e transparência à administração pública, é oportuno que se acelerem as discussões dos projetos em tramitação no Congresso Nacional que tratam das normas gerais sobre os orçamentos públicos, focando naquela que deve ser a principal preocupação das modernas leis que tratam do tema: a qualidade dos gastos públicos. O projeto da “Lei de Qualidade Fiscal” estabelece as normas gerais sobre plano, orçamento, controle e contabilidade pública de que trata o artigo 165, § 9º, da Constituição. Tendo originado do Projeto de Lei Complementar do Senado n. 229, de autoria do Senador Tasso Jereissati, encontra-se aguardando o recebimento de emendas, após o parecer do relator, Senador Ricardo Ferraço, que propôs, no último dia 18 de maio, em seu relatório, um substitutivo ao projeto original. Alguns dos temas enfrentados são a reformulação do Plano Plurianual, por meio da qual se readequariam seus prazos de elaboração em relação à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual, a racionalização do investimento público e da programação orçamentária de acordo com metodologias contemporâneas, e o assim chamado realismo do orçamento, de forma que o quadro fiscal previsto na lei de diretrizes orçamentárias seja fiel ao conhecimento que se tem da conjuntura no momento de sua elaboração, e que o orçamento se atenha, efetivamente, ao cumprimento das metas. Além disso, preveem-se alterações de não menos importância, como um sistema mais claro de classificação de despesas, que sirva de apoio aos resultados desejados na execução orçamentária, e as diretrizes para que a contabilidade do setor público se ajuste gradativamente a padrões internacionais. Procura-se, com isso, melhorar as informações produzidas na administração do orçamento, aí incluídos os controles de custos e a avaliação dos programas.

A tônica é, portanto, melhorar a gestão dos recursos, e conferir maior efetividade à ação administrativa. Como também já escrevi neste espaço, “aperfeiçoar a qualidade do gasto público é fazer mais com menos, ou seja, produzir mais benefícios públicos com menos recursos, o que exige, entre outras medidas além das já mencionadas, a modernização da gestão, aumento da participação popular nas decisões sobre o gasto público, maior transparência e controle. São inúmeras as providências a serem tomadas nesse sentido, que exigem não somente uma nova legislação, adaptada aos novos tempos e técnicas, mas também, e principalmente, uma mudança de cultura na administração pública”.³

Outro projeto relevante diz respeito à dívida pública federal. Retomando as discussões sobre o Projeto de Resolução do Senado n. 84, de 2007, o recente parecer do relator, Senador José Serra, pretende regulamentar o limite de endividamen-

³ *Responsabilidade orçamentária precisa de melhorias*, nesta edição, p. 259-262.

to da União, cuja demora, ressalta o relator, “trouxe prejuízos ao país ao incentivar a lassidão fiscal”. Mostra que o crescimento da dívida bruta do governo geral indica não apenas a deterioração do cenário fiscal, mas também se relaciona com os procedimentos de disfarce dos resultados orçamentários negativos. Já afirmei, em outra coluna, que o equilíbrio fiscal é um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que as manobras contábeis verificadas no período recente “só promoveram a quebra de confiança no governo para postergar por pouco tempo as más notícias sobre as finanças públicas”.⁴ O momento mais que justifica a preocupação com uma gestão mais responsável da dívida pública, para o qual os limites ao endividamento poderiam contribuir ao fornecerem um parâmetro de avaliação da capacidade de pagamento do governo federal. Uma espécie de alerta, o qual, se ultrapassado, imporá também ao governo federal a necessidade de reconduzir-se aos limites e avaliar melhor as condições de sustentação de sua política econômica. Propõe-se, assim, que Resolução do Senado supra a ausência de limites à dívida pública federal, que já existem para Estados e Municípios, veiculados pelas Resoluções 40 e 43.

É evidente que a adequação do endividamento federal exigirá regras de transição, também previstas. Assim, pelo prazo de 15 anos se segue um cronograma de adequação do endividamento, de forma progressiva, para que o atual volume da dívida consolidada chegue, ao final desse período, ao limite previsto. Caso, ainda assim, não se cumpra o teto previsto na resolução senatorial, seriam aplicáveis as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal para o descumprimento dos limites de endividamento, dentre as quais é relevante, para a União, a proibição de contração de operações de crédito enquanto perdurar o excesso de endividamento.

As alterações propostas na forma de fixar os limites que dificultem a “contabilidade criativa” e o uso indevido das relações entre as instituições financeiras públicas e o Tesouro mostram-se fundamentais para a transparência e adequada gestão da dívida pública.

Transparência que exige aperfeiçoamentos urgentes, pois, em matéria de dívida pública, estamos há muito diante de uma verdadeira “caixa-preta”, com operações complexas, pouco claras e mal regulamentadas, em um tema que carece de organização, sistematização e estudos mais profundos, além de uma análise mais profunda e detalhada, como inclusive determina a Constituição.⁵

⁴ *Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei*, nesta edição, p. 401-404.

⁵ CF, ADCT, art. 26. Veja-se a ADPF 59, promovida pelo Conselho Federal da OAB em dezembro de 2004; e também vasto material em <www.auditoriacidada.org.br>.

Sem prejuízo de outros, a esses dois projetos deve-se dar especial atenção, aproveitando a oportunidade de modificações legislativas para aprovar leis que realmente interessam e fazem a diferença, promovendo aperfeiçoamentos estruturais importantes e modernizadores, produzindo efeitos que se projetam para o futuro e voltados a evitar que os mesmos erros se repitam, tornando recorrentes as medidas emergenciais que parecem não cessar.

Muitas das recentes propostas de alterações na legislação de finanças públicas evidenciam a marca da urgência, como já fiz referência recentemente em relação ao PL 257/2016, mostrando quão inadequadas são as soluções imediatas e de curto prazo.⁶ E outras que exigiriam análise mais aprofundada, mas que em regra apresentam as características de medidas voltadas a atender necessidades no mais das vezes provisórias de ajustes nas contas públicas.

É evidente que em momentos de crise aguda como a atual, em que se assume provisoriamente um governo em circunstâncias temporárias e com a obrigação de produzir resultados imediatos, as medidas de curto prazo, típicas da “administração-bombeiro”, voltada a “apagar incêndios”, acabam inevitavelmente prevalecendo. É importante nesses momentos não se deixar levar por elas e esquecer as que são fundamentais para a solução definitiva dos problemas e capazes de produzir avanços seguros e duradouros, mesmo porque as medidas desta natureza, produzidas “de afogadilho”, sem estudos prévios bem elaborados, tendem a ser imperfeitas e insuficientes para resolver os problemas mais importantes. E, como bem ressaltado por José Roberto Afonso, depois de controlado o incêndio, restarão escombros e será preciso reconstruir a casa.⁷

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

⁷ “Já acabaram de chegar os bombeiros na macroeconomia, que, por ora, ainda tentam controlar o incêndio, e ainda precisarão de meses para apagá-lo. Porém já se sabe que a casa restará em escombros e será preciso chamar também arquitetos e engenheiros para desenhar e construir outra” (Não basta apagar o fogo; será preciso reconstruir a casa. *Folha de S.Paulo*, 21 de maio de 2016).

