

O DIREITO FINANCEIRO PRECISA SER LEVADO A SÉRIO, E 2021 NÃO COMEÇOU BEM...

Coluna Fiscal – JOTA – 28.1.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-direito-financeiro-precisa-ser-levado-a-serio-e-2021-nao-comecou-bem-28012021>

Já escrevi há alguns anos texto com título equivalente, praticamente só a data foi alterada...¹ Uma forma de evidenciar que os fatos se repetem, e não se aprende com os erros do passado. Especialmente quando se trata de Direito Financeiro.

Ainda que as excepcionalidades de 2020 permitam justificativas plausíveis para muitas das impropriedades cometidas, há que se buscar sempre evoluir e aperfeiçoar, e não continuar na mesma situação ou até mesmo retroceder. É verdade que o ordenamento jurídico como um todo sofreu muito em 2020. Hoje o que resta são cacos, e se espera seja possível juntá-los novamente. A segurança jurídica, função primordial do ordenamento jurídico, praticamente não existe mais. Legisla-se o que quer, e interpreta-se e decide-se como quiser, em completa e total falta de coerência e conexão com os textos legais e a realidade. Não se surpreendam se revogarem a lei da gravidade, mandarem ressuscitar um morto (direito à vida!) ou decidirem que 3 é maior que 5. E o Direito Financeiro é só uma parte desse todo.

¹ O Direito Financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal (*Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 183-187).

O ano de 2021 já se antevê difícil, mas com fortes expectativas de ser melhor que o anterior. É o que se espera também no âmbito do Direito Financeiro. E não se pode perder a esperança!

Um ano que não começa bem, pois, à semelhança do que já ocorreu muitas vezes, a lei orçamentária federal não foi ainda aprovada, o que deveria ocorrer obrigatoriamente antes de iniciado o exercício financeiro, em 1º de janeiro. Mas o Direito Financeiro brasileiro registra desde recordes inigualáveis, como em 1994 (Governo FHC), em que o orçamento foi aprovado em 9 e novembro (dois meses antes de terminar o ano!!!), e outros atrasos inaceitáveis, como em 1996 (governo FHC) e 2006 (governo Lula), em que foi aprovado somente em maio, além de outros. Também a lei de diretrizes orçamentárias, que deve estar vigente até o final do primeiro semestre, mais uma vez foi aprovada completamente fora do prazo, no último dia do ano. Quase igualando o recorde de 2014, quando foi aprovada somente no ano seguinte, em 2015! (Governo Dilma). No orçamento são tomadas as decisões mais importantes de alocação dos recursos e concretização das políticas públicas, e gerir a administração pública federal sem o orçamento é governar à deriva, sem as balizas definidas pelo sistema orçamentário, que assegura a participação popular, diretamente e por meio de seus representantes, nas definições sobre o gasto público. Escrevi sobre esse tema em 2013, quando o orçamento também foi aprovado fora do prazo², expondo a precariedade de fazer a gestão da gigantesca administração pública federal por normas provisórias inseridas na lei de diretrizes orçamentárias, que já conta até com seção específica para regular o tema (Da execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária, Seção IX do Capítulo IV, art. 65 – LDO União 2021, Lei 14.116, de 31.12.2020).

Embora o projeto de lei orçamentária seja invariavelmente apresentado dentro do prazo pelo Poder Executivo, as discussões no Poder Legislativo por vezes encontram dificuldades de natureza política, e a aprovação acaba sendo postergada. Impasses que atrasaram a formação da Comissão Mista de Orçamento, e dúvidas sobre a inclusão de recursos para a continuidade do auxílio emergencial, são razões divulgadas para emperrar e dificultar a aprovação do orçamento federal de 2021, deixando a administração pública em situação de “anomia orçamentária”, e limitada

2 E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal (*Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo, Blucher, 2019, p. 169-172).

pelas restritivas regras de execução provisória do orçamento, que se cogita possa perdurar até o mês de abril³. Mais um problema para um ano em que as dificuldades por razões sociais e econômicas se agravaram de forma aguda no ano de 2020.

Mas não são somente essas as dificuldades que terão de ser superadas.

Em anos anteriores, o Direito Financeiro sofria com o desrespeito à legislação, por meio de contornos, interpretações e contabilidade “criativas” e toda sorte de manobras que tornavam o texto legal de pouca utilidade.

Agora parece que os fatos permanecem, mas a técnica foi alterada. Não sendo possível ou conveniente cumprir a lei, muda-se a lei. Menos mal, mas não muito. Alterar a lei antes é evidentemente melhor do que descumpri-la depois. Mas a tão necessária e saudável segurança jurídica, fundamental para o desenvolvimento econômico e social, não vê nenhuma delas com bons olhos.

O ordenamento jurídico em matéria de Direito Financeiro está se tornando caótico. Difícil saber o que está em vigor, e por quanto tempo.

Veja-se, para começar, as várias leis de natureza financeira aprovadas nos primeiros dias do ano, com destaque para a Lei Complementar 178, recém-publicada. O colapso financeiro instalado desde o início da década de 2010, que foi se agravando por uma multiplicidade de fatores, entre as quais a má gestão no âmbito federal e em muitos estados da federação, fez que com que, mais uma vez, seguindo uma prática muito antiga, “aliviaram” a situação fiscal de Estados “quebrados”, aprovando a Lei Complementar 159, instituindo o “regime de recuperação fiscal” – um verdadeiro regime especial para recuperação de entes federados em estado falimentar. Repete fórmulas velhas, desgastadas e já comprovadamente ineficientes, que funcionam só na teoria, mas nunca na prática: exigir como contrapartida medidas de ajuste fiscal, e com isso renegociar dívidas antigas e permitir o acesso às novas, bem como mitigar as restrições e facilitar acesso a transferências intergovernamentais. Não estão erradas,

3 “Ainda sem aprovação do Orçamento 2021, governo deve controlar gastos”. Site Agência Brasil, publicado em 24.1.2021 (<https://agenciabrasil.etc.com.br/economia/noticia/2021-01/ainda-sem-aprovacao-do-orcamento-2021-governo-deve-controlar-gastos#:~:text=Criado%20no%20ano%20passado%20para,peso%20dos%20gastos%20n%C3%A3o%20>).

em tese são adequadas, as intenções são boas, mas não funcionaram! O resultado é conhecido: faz-se de conta que os entes com as finanças comprometidas entregam as contrapartidas e observam as restrições impostas. Os benefícios são recebidos e continua tudo na mesma – na verdade, piora a situação. Um ciclo que se repete indefinidamente.

Como já exposto neste mesmo espaço na coluna “(En)rolando as dívidas e o federalismo”⁴, escrita quando a LC 178/2020 ainda era um projeto, a questão do endividamento público, em especial dos entes subnacionais, faz das relações entre a dívida pública e o federalismo fiscal um dos maiores, mais graves, mais antigos e complexos problemas nacionais. Uma crise que é permanente, como já destaquei ao escrever sobre a crise do nosso federalismo fiscal⁵, reproduzindo o histórico de “rolagem” das dívidas na legislação brasileira, que vem de décadas – e o problema permanece. A maior prova de que as tentativas de resolver dessa forma não têm dado bom resultado. Portanto, replicar velhas práticas é fazer mais do mesmo – sem grandes expectativas que dessa vez as coisas serão diferentes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe estabilidade, rigidez e segurança no trato das finanças públicas, teve sua primeira alteração quase dez anos após sua publicação; com o agravamento da crise, suas modificações se intensificaram nos últimos anos, havendo duas alterações no ano passado e mais duas já no início deste ano, que mal começou. Entre as quais a da citada Lei Complementar 178, alterando a Lei Complementar 159, que é recente, de 2017. Assim fica difícil dar segurança jurídica aos gestores públicos e à sociedade. E o “risco moral” (*moral hazard*, no original em inglês) dos maus exemplos na condução da gestão fiscal responsável produz seus efeitos, deixando as perspectivas de solução cada vez mais distantes e complicadas.

É compreensível a situação do administrador público quando, ao assumir a gestão, depare-se com problemas urgentes, que exigem solução imediata. Algumas vezes, como na situação atual, a dimensão e gravidade assumem proporções verdadeiramente sem precedentes. O convite à “administração-bombeiro”, voltada apenas a “apagar incêndios” torna-se irresistível, e a “gambiarra” passa a ser a regra. No entanto, soluções

4 Publicada em 26.11.2020 (https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/enrolando-as-dividas-e-o-federalismo-26112020). p. 29-33.

5 Coluna “Federalismo fiscal e(m) crise”, publicada em 21.5.2020 (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/federalismo-fiscal-em-crise-21052020>), p. 9-13.

improvisadas geram resultados pífios, e só agravam o problema ao longo do tempo – como a história já demonstrou e continua demonstrando.

Por maior, mais urgentes e intensos que sejam os problemas, organizar, pensar e planejar soluções é a única saída. É o que está previsto na Constituição e legislação infraconstitucional em matéria orçamentária, com o arcabouço jurídico das leis de planejamento orçamentário e o regime jurídico das despesas públicas. Portanto, há que se seguir a legislação, que pouco precisa ser alterada, pois os aperfeiçoamentos necessários são bem-vindos, mas não são a essência do problema. Sem dar cumprimento à legislação vigente, garantir segurança jurídica, fundamental em qualquer área, e mais ainda no âmbito do Direito Financeiro, jamais serão atingidos os resultados esperados.

Em um momento de crise fiscal aguda e sem precedentes, mostrar respeito ao ordenamento jurídico e disposição em cumprir a legislação é ainda mais relevante, e sinaliza para um futuro mais promissor. Menosprezar o Direito Financeiro é uma prática que parece consolidada, não encontra barreiras espaciais, temporais, quantitativas, políticas nem ideológicas. Mas levar o Direito Financeiro a sério ainda é a melhor saída para todas as crises. A luta tem que continuar!

