

PANDEMIA REFORÇA A IMPORTÂNCIA DA LUTA PELO DIREITO FINANCEIRO

Coluna Fiscal – JOTA – 30.12.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/pandemia-reforca-a-importancia-da-lula-pelo-direito-financeiro-30122021>

O ano termina com perspectivas de chegarmos ao fim de um dos períodos mais complicados dos tempos modernos. Há praticamente dois anos vive-se em função de uma pandemia causada pela gripe SARS-Cov-2 que promoveu profundas alterações na vida das pessoas e da sociedade em geral.

Novos hábitos, posturas, estilos de vida, formas de trabalho e relacionamento entre as pessoas. Não é exagero dizer que o mundo não será mais o mesmo, com novidades que vieram para ficar, como a intensificação do teletrabalho, dos cuidados com a higiene e muitas outras.

No âmbito jurídico, as mudanças também foram muitas e significativas. E repentinas, de inopino, em regra voltadas a adaptar as novas situações aos fatos que se sucederam. Transformações dessa natureza e nessas circunstâncias, não planejadas, pouco refletidas, voltadas a resolver questões imediatas infelizmente nunca são as melhores.

É fato que vivemos um período em que o ordenamento jurídico também sofreu, e muito. As alterações repentinas e improvisadas dessa vez não se restringiram à atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, mas também do Judiciário, cujas decisões muitas vezes não colaboraram para a segurança jurídica que se espera para dar estabilidade às normas.

E o Direito Financeiro esteve entre os ramos mais atingidos por essas sucessivas mudanças.

Basta ver que nos últimos dois anos, em que essa inusitada situação tomou conta da sociedade, houve 9 Emendas Constitucionais (106 a 114), sendo 6 (dois terços!) tratando de Direito Financeiro! Foram ainda 16 Leis Complementares (172 a 187), das quais metade voltada a temas de Direito Financeiro, sem contar as relacionadas a questões tributárias. Inegável reconhecer o protagonismo que o Direito Financeiro assume na agenda nacional, o que não é peculiaridade em períodos de crise, mas que se se acentuou em face das dificuldades financeiras que o setor público naturalmente sofreu em razão da pandemia¹.

Motivo para comemorar uma das boas notícias desse ano de 2021, que foi a inclusão da disciplina Direito Financeiro no rol das obrigatórias para os cursos de graduação em Direito, um reconhecimento que vem em boa hora para evidenciar a relevância do tema e a necessidade de ampliar, aprofundar e se dedicar a essa área que foi o destaque nesse período².

Muitas vezes em períodos de crise surgem oportunidades e soluções para problemas persistentes, e isso pode ser observado. É o caso, por exemplo, do aperfeiçoamento no sistema de elaboração orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, que passou a ter maior transparência com as medidas tomadas a partir de denúncias no que ficou conhecido como “orçamento secreto”³.

A mais importante evolução seguramente deu-se na consolidação dos programas sociais de auxílio financeiro às pessoas de baixa renda, que, em face da crise financeira e da escassez de empregos decorrentes das restrições às atividades econômicas impostas no período de pandemia, ficaram cada vez mais dependentes do benefício, que foi revisto e modificado, criando-se o Auxílio-Brasil, implementado pela Medida Provisória 1.061, de 9.8.2021.

No entanto, o que se constata é ter sido esse um período difícil para aqueles que lutam por um ordenamento jurídico coeso, eficiente, capaz de oferecer segurança jurídica e caminhos para um desenvolvimento econômico e social sustentável e duradouro.

O ano de 2020, que era para começar sob vigência dos planos plurianuais federais e estaduais, teve suas previsões jogadas fora logo no início, com a eclosão da pandemia que rapidamente alterou todas as previsões de

1 O que já foi destacado por Marcus Abraham na coluna “Protagonismo constitucional do Direito Financeiro”, publicada em 17.6.2021. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/protagonismo-constitucional-do-direito-financeiro-17062021>.

2 Sobre o tema, não se pode deixar de ler a coluna de Marcus Abraham, que relata a luta e os detalhes dessa conquista: “MEC reconhece o direito financeiro como disciplina obrigatória”, publicada em 28.4.2021. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mec-direito-financeiro-disciplina-obrigatoria-28042021>.

3 Veja-se texto sobre o assunto publicado em 27.2.2021. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>.

receitas, despesas e ações governamentais, exigindo que os gestores abandonassem em boa parte as ações planejadas para se concentrarem nas ações improvisadas. O planejamento, cuja luta para que seja levado a sério vem de décadas, encontrou razões fortes para ser ainda mais deixado de lado, e a gestão financeira de improviso assumiu o comando para não ser abandonada até o momento, mantendo o protagonismo da “administração-bombeiro”.

O agravamento dos problemas causados, decorrentes da repentina mudança na prioridade de gastos, em boa parte concentrados nas medidas voltadas a atender as urgentes demandas no setor de saúde da população, em muito se intensificou com a paralisação das atividades econômicas, impondo uma forte recessão e conseqüente redução da arrecadação no setor público.

Dificuldades financeiras dos entes federados foram uma consequência óbvia, e a solução passou por flexibilizações na rigidez das normas de gestão fiscal responsável, fazendo destas as primeiras vítimas no ordenamento jurídico em razão da pandemia.

O “orçamento de guerra”, alcunha do novo regime fiscal extraordinário implantado às pressas pela Emenda Constitucional 106, facilitou as contratações públicas e dispensou a observância de limites às despesas públicas e gastos tributários no período da calamidade pública, além de ampliar as possibilidades de atuação do Banco Central na compra e venda de títulos. Destaque coube à flexibilização temporária da “regra de ouro”, um dos pilares constitucionais do regime de gestão fiscal responsável.

O Poder Judiciário também interferiu nesse processo, como se vê da medida cautelar proferida na ADI 6.357-DF, em 29.3.2020, que conferiu interpretação conforme aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, flexibilizando as exigências para criação e expansão de despesas em período de calamidade.

Segue-se o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Lei Complementar 173), que traz substancial alívio financeiro aos entes federados, prevendo suspensão do pagamento de dívidas e execução de garantias, reestruturação de operações de crédito, além de afastar a aplicabilidade de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, atenuando as condições para conceder benefícios fiscais, realizar despesas públicas e receber transferências voluntárias. E concede vultoso auxílio financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que se mostrou fundamental para a respectiva saúde financeira no enfrentamento da pandemia. Como contrapartida, impôs maior rigor nas despesas em geral, especialmente com pessoal, restringindo concursos, contratações, aumentos e benefícios⁴.

4 Maior detalhamento está na coluna “Estados e Municípios pedem socorro”, publicada em 23.7.2020. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/estados-e-municipios-pedem-socorro-23072020>, p. 15-21.

O Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, instituído pela Lei Complementar 178, na sequência de várias tentativas de tentar resolver o problema crônico do endividamento público no âmbito federativo, traz mais uma oportunidade aos entes federados de pôr em ordem suas finanças, exigindo dos aderentes compromissos com medidas efetivas de combate ao desequilíbrio fiscal e maior transparência na gestão das contas públicas, e faz ajustes no regime de recuperação fiscal instituído pela Lei Complementar 159/2017. Mais uma tentativa de debelar a crise do federalismo fiscal, cuja origem já se perde no tempo, confunde-se com o surgimento do federalismo e a necessidade de partilhar receitas e despesas entre os entes federados⁵.

Além das já implantadas alterações nas regras de gestão fiscal responsável, não faltaram nesse período tentativas de alterá-las, revogá-las, contorná-las ou simplesmente ignorá-las. Medidas restritivas, como o “teto de gastos” implementado pela Emenda Constitucional 95/2016, os vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas que buscam preservar a hígidez das contas públicas exigem muito esforço para se manterem inalteradas e efetivas. Não faltam armas nem ímpeto para atacá-las, como já expus recentemente⁶.

O ano termina com duas Emendas Constitucionais (113 e 114) postergando o já combalido sistema de precatórios, adiando ainda mais, e novamente, como tem ocorrido desde a promulgação da Constituição, o pagamento de despesas líquidas e certas decorrentes de sentenças judiciais, o que não é um bom sinal para os que almejam a hígidez das contas públicas e do ordenamento jurídico.

Mas os sinais de que a pandemia pode estar arrefecendo e perdendo sua força acende a esperança de que seja possível retomar os esforços pela recuperação social, econômica e jurídica, especialmente no que se tange ao Direito Financeiro.

A luta pelo Direito, e em especial o Direito Financeiro, é permanente e não pode cessar!

5 Tratamos do tema na 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, bem como em “(En)rolando as dívidas e o federalismo”, em 26.11.2020. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/enrolando-as-dividas-e-o-federalismo-26112020>, p. 29-33.

6 “Sobram armas para o ataque ao direito financeiro”, em 28.10.2021. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/ataque-direito-financeiro-28102021>, p. 221-225.