

## O DRAMA DE UM GOVERNO “COM-TETO”

### Pressão por gastos põe em xeque a credibilidade do ordenamento jurídico

---

Coluna Fiscal – JOTA – 27.8.2020

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-drama-de-um-governo-com-teto-27082020>

A pandemia e o agravamento da crise econômica não param de gerar incertezas, dificuldades e transtornos para a vida das pessoas, para a economia e também para o mundo jurídico, que vive com normas sendo alteradas o tempo todo, cheio de adaptações e repleto de incertezas.

Além das excepcionalidades já aprovadas nas normas de responsabilidade fiscal, agora coloca-se em xeque a viabilidade e conveniência das normas constitucionais, especialmente as relacionadas ao teto de gastos. A bem da verdade, não é de hoje, pois desde que implantadas pela Emenda Constitucional 95 (EC 95), as restrições aos gastos sempre foram objeto de críticas.

Desde que o regime de gestão fiscal responsável foi clara e expressamente implantado com a Lei de Responsabilidade Fiscal, atingir e manter o equilíbrio das contas públicas tem sido um permanente desafio, especialmente com o agravamento da crise econômica da última década.

Frear o consumo, limitar os gastos, são tarefas das mais difíceis, às vezes parecem beirar o impossível no âmbito do setor público. As necessidades são muitas, crescentes, as pressões são enormes, especialmente em um Estado Democrático de Direito que exige o fiel cumprimento da Constituição,

com a efetiva garantia dos direitos fundamentais, o respeito à separação de poderes e à autonomia dos entes federados, obrigando uma negociação em que os atores nem sempre, ou raramente, agem em regime de cooperação.

Particularmente em períodos pré-eleitorais, a pressão por gastos aumenta ainda mais, mormente em um federalismo que se mostra mais dependente e competitivo do que cooperativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu limites rígidos, e, enquanto o país esteve em crescimento, as dificuldades para obedecê-los não se mostraram intransponíveis. Mas foi só a crise chegar, o cobertor ficar mais curto, e os problemas começaram a aparecer. Contabilidade criativa, pedaladas e uma série de alternativas surgiram para contornar os limites.

Chegou-se ao ponto de serem novamente impostas limitações, dessa vez por emenda constitucional, instituindo o chamado “teto de gastos”, materializado na EC 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”. Mas aí veio a pandemia, entramos em regime de calamidade, e a flexibilização emergencial tornou-se inevitável.

E o “teto de gastos”... o que era para ser uma garantia para o equilíbrio das contas públicas e uma barreira contra irresponsabilidade fiscal, passou a ser um obstáculo a ser transposto a qualquer custo – e furar o teto parece ter se transformado em uma meta a ser alcançada.

Ter um limite para gastos e ainda reduzir as despesas de uma forma geral, em razão da crise econômica e da queda da arrecadação, exige medidas duras e escolhas trágicas, o que parece ser incompatível com a atividade política. A multiplicidade de atores e interesses envolvidos inviabiliza ações solidárias, cooperativas e a busca do consenso. Sobra a competição e a guerra fratricida, em que cada um procura fazer prevalecer seus interesses acima de tudo e todos.

A tendência ao crescimento dos gastos públicos é fato já conhecido dos estudiosos de finanças públicas, deu origem à chamada “Lei de Wagner”, do economista alemão Adolph Wagner, que há mais de um século já identificou o fenômeno. E até hoje são imensas as dificuldades em manter o equilíbrio das contas públicas pela via da contenção das despesas.

A grande parte das despesas públicas são de difícil redução, por várias razões. Salários de servidores são garantidos por lei, bem como benefícios, que incluem aposentadorias e pensões, e perduram por longo tempo. As despesas ordinárias de manutenção e funcionamento da máquina

pública, como água, energia, limpeza, material de consumo e tantas outras são imprescindíveis, não há como deixar de realizá-las e a margem de redução é sempre pequena. Ademais, as políticas públicas precisam, para se viabilizar, de contratos administrativos cujos prazos são muitas vezes de longa duração. Obras de infraestrutura necessárias levam anos para serem concluídas, e paralisá-las só traz mais prejuízos.

Por isso não é simples, ainda que teoricamente adequado, “rebaixar o piso” ao invés de “furar o teto”, como tem sido defendido<sup>1</sup>, com muitas medidas bastante coerentes, e que devem ser levadas em consideração e implementadas tanto quanto possível.

E nem sempre é fácil – no mais das vezes, tão difícil quanto ou até mais, principalmente em períodos de crise econômica –, conseguir fazer o equilíbrio ser alcançado pelo outro lado, com o crescimento da atividade econômica e, por via de consequência, do aumento das receitas públicas.

Conduzir a administração pública com eficiência para fazer com que o Estado cumpra seus objetivos fundamentais exige a superação de muitos obstáculos de diversas naturezas, como os econômicos e de gestão já referidos.

Deixando de lado as análises sob o ponto de vista econômico, e passando para o âmbito jurídico, o que importa destacar a partir desses fatos é a necessidade de estabilidade do ordenamento jurídico. Segurança jurídica é fundamental, verdadeira razão de ser da existência do Direito.

Quando aprovado o teto de gastos, muitos duvidaram de sua eficácia. Não deixavam de ser velhas regras em nova roupagem e maior força jurídica, por serem veiculadas por norma de estatura constitucional. Deixar de cumprir o teto é dar razão aos que nele nunca confiaram, e compromete toda a credibilidade do governo e principalmente do ordenamento jurídico, que, por sinal, vem sendo vilipendiado com indesejável frequência, em uma sequência de atos, fatos e decisões que afrontam diretamente os textos legais, e perpetradas por todos os Poderes.

O “novo regime fiscal” imposto pela EC 95, que instituiu o chamado “teto de gastos”, previu, em síntese, limites para gastos das chamadas “despesas primárias” no âmbito dos três poderes e órgãos independentes, de modo a impedir o aumento real, “congelando” os gastos por vinte anos.

---

1 “É preciso rebaixar o piso de gastos para que o teto não colapse”, *Folha de S.Paulo*, 16.8.2020.

Previa exceções, como por exemplo a abertura de créditos extraordinários para atender “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública” (ADCT, art. 107, § 6º, II). E a calamidade pública apareceu com a pandemia decorrente do coronavírus (Covid-19).

Pandemia que resultou em um mais um “regime extraordinário fiscal” implementado pela Emenda Constitucional 106, de 2020 (EC 106), acrescentando flexibilizações à rigidez vigente para as regras fiscais, ainda que por período determinado, enquanto vigente a situação de calamidade pública.

Resultou na situação atual, que passou de um regime fiscal com razoável rigidez e estabilidade, para um regime fiscal “especial”, e chegar no atual regime fiscal, que pode ser melhor definido como “caótico”.

Quem sai perdendo com isso, além do cidadão, evidentemente, é o ordenamento jurídico, que perde sua credibilidade a cada dia, deixando de cumprir as funções que justificam sua existência.

Por essas razões é que, independentemente das justificativas e consequências econômicas e sociais, é fundamental em momentos como esse agir com cautela e serenidade, sempre tendo em vista que preservar íntegro o ordenamento jurídico e garantir a segurança e higidez das normas e instituições é prioridade.

Há que se verificar as possibilidades que o ordenamento jurídico oferece para solucionar os problemas, sem que com isso seja necessário vilipendiá-lo, com interpretações “criativas” que apenas “maquiam” o descumprimento das normas.

Como bem colocado em texto recente produzido pela IFI (Instituição Fiscal Independente do Senado Federal), nesses momentos “o zelo pelas regras fiscais torna-se ainda mais relevante [devendo-se] evitar que sejam distorcidas por práticas que, no mundo todo, ficaram conhecidas como contabilidade criativa e que voltam a aparecer no noticiário econômico nacional”, o que prejudica em muito as expectativas dos agentes “quanto à capacidade de o governo manter um caminho sustentável para as contas públicas” e tende a elevar o custo do financiamento do déficit público”<sup>2</sup>.

---

2 Felipe Salto, Daniel Couri e Josué Pellegrini, *Considerações sobre o teto de gastos da União* – Comentários da IFI (Instituição Fiscal Independente) 9, de 19 de agosto de 2020.

Se é necessário arrumar a casa, não vão conseguir fazê-lo danificando o telhado. Mesmo que o façam de forma imperceptível, pois na primeira chuva os furos vão deixar formar as goteiras e o prejuízo será maior.

Veem-se debates variados sobre os muitos instrumentos que poderiam ser utilizados para gerenciar as contas públicas neste período excepcional, e é necessário fazê-lo corretamente. Boas ferramentas, se mal utilizadas, não vão consertar defeitos, e podem agravá-los.

Os créditos extraordinários, por exemplo, há muito presentes no ordenamento jurídico (Lei 4.320/1964, arts. 41, III e 44), referidos pelo ADCT, na nova redação dada pela EC 95, permite a abertura de espaço orçamentário para “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes (...) calamidade pública”. Isto não significa uma “carta branca” para gastos sem lastro, e limitadas a despesas *imprevisíveis e urgentes*. Perfeitamente razoável e legal admitir seu uso, pois está-se em situação de calamidade pública reconhecida, imprevisível e que tem gerado despesas claramente caracterizáveis como urgentes. Neste momento. Mas não futuramente, uma vez que, a partir de agora, dados os fatos já presenciados, não há como se estender a imprevisibilidade e a urgência, que perdem sua natureza a partir do momento em que já é de conhecimento público a situação e a possível extensão de seus efeitos no tempo.

Autorizações excepcionais, como as previstas pelo “Orçamento de guerra” (EC 106), já referido na coluna publicada no último dia 16 de abril (*O inimigo mora ao lado: orçamento de guerra exige controle e responsabilidade*<sup>3</sup>), que em seu art. 3º prevê a possibilidade de gastos sem algumas das limitações inerentes ao regime de gestão fiscal responsável, desde que para “o propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas”, também tem restrições, como não implicar em despesa permanente, e ter sua “vigência e efeitos restritos à sua duração [da calamidade pública]”. Não configura, portanto, uma “carta branca” para gastos de qualquer natureza, para qualquer finalidade e por qualquer período, como muitos chegaram a cogitar<sup>4</sup>.

---

3 <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-inimigo-mora-ao-lado-orcamento-de-guerra-exige-controle-e-responsabilidade-16042020>.

4 Não permitem incluir, por exemplo, boa parte dos investimentos em infraestrutura, despesas temporárias de capital, e outras que sejam previsíveis ou não tenham relação direta com a calamidade, como bem exposto no já citado texto da IFI.

A disputa pelos recursos é constante e permanente, deve ser vista com naturalidade, bem como o interesse em gastar mais. Mas é sempre bom lembrar que gastar muito não é gastar bem<sup>5</sup>, e ainda que o teto de gastos foi instituído com a intenção de pressionar a administração pública e realizar as “escolhas trágicas” com maior transparência, e não para descobrir mecanismos de contorná-lo, e esse objetivo deve permanecer intacto.

O fato é que a regra a ser seguida continua a mesma, e ainda não adequadamente aplicada: a solução para as despesas públicas precisa deixar de se concentrar em gastar mais ou menos e focar em gastar melhor. Já há muito tempo sabe-se que é preciso concentrar as energias e as discussões na melhoria do gasto público, e menos na quantidade do gasto público.

Para todas as famílias, ter um teto é um sonho e garantia de tranquilidade e dias melhores. Já para o Estado, parece que o teto está mais próximo de um pesadelo do que um sonho, e está tirando o sono e a tranquilidade dos gestores, por insistirem em resolver apenas os problemas de hoje sem pensar no de amanhã.

---

5 Como bem exposto recentemente por Marcos Lisboa em entrevista à revista *Crusoe* (“Gastar muito não é gastar bem”, em 14.8.2020).