

“PEC DA GASTANÇA” NÃO TRAZ BOAS NOTÍCIAS PARA O FUTURO DO DIREITO FINANCEIRO

Coluna Fiscal – JOTA – 1.12.2022

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/pec-da-gastanca-nao-traz-boas-noticias-para-o-futuro-do-direito-financeiro-01122022>

PEC da Gastança, PEC da Transição e outras tantas denominações¹: mais uma vez estamos na iminência de uma nova emenda constitucional cheia de apelidos, e que altera novamente as regras de Direito Financeiro na Constituição, como se já não fosse uma verdadeira “colcha de retalhos” há um bom tempo. Desde o início da pandemia, com a publicação da EC 106, já se foram 19 emendas à Constituição, sendo mais da metade direta ou indiretamente relacionada ao Direito Financeiro, sem contar a legislação complementar e demais normas infraconstitucionais. Não há segurança jurídica que resista a tanto ataque. Fica cada vez mais difícil levar o Direito Financeiro a sério, mas essa é uma luta que já se sabe árdua, contínua e permanente.

Com a alteração no comando do Poder Executivo Federal, este final de ano sofre de um problema antigo e de difícil solução no âmbito do Direito Financeiro e no sistema de planejamento orçamentário: o processo de elaboração da lei orçamentária começa e termina sob uma gestão, e a execução

1 PEC Fura-teto, PEC do Suicídio Fiscal, PEC do Estouro, PEC da Reconstrução, o que não faltam são apelidos para essa nova PEC!

do orçamento ocorre na gestão subsequente². Ou seja: o novo gestor se vê obrigado a cumprir as políticas públicas e o programa de governo de seu antecessor, o que, convenhamos, não parece razoável, viável e factível.

E aí vemos cenas como as atuais, com ajustes e improvisos de um governo eleito tentando influenciar no governo em exercício para fazer acertos extemporaneamente, já na fase final de elaboração do orçamento, com a intenção de adaptar a lei orçamentária aos interesses e compromissos da nova gestão.

E, dessa vez, pretendem-se ajustes que exigem alterações constitucionais, flexibilizando limites e permitindo acolher as demandas por mais gastos públicos.

O alvo principal é o “teto de gastos”, inserido pela Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal”. Uma tentativa açodada de colocar um freio no desequilíbrio nas finanças públicas que se mostrava cada vez mais visível pelas despesas que se avolumavam e entravam em conflito com os princípios da gestão fiscal responsável. Como toda medida tomada de forma apressada e improvisada, a “emenda do teto de gastos”, aprovada para produzir efeitos por 20 anos, padece de imprecisões que já eram visíveis desde o início, deixando entrever que seria objeto de ajustes com alguma frequência.

A imprevisibilidade, intensidade e gravidade da pandemia aceleraram esse processo, tornando mais “palatáveis” as primeiras medidas voltadas a “furar o teto”, abrindo exceções que, como se pode antever, dificilmente são recuperáveis. E a credibilidade das normas de restrição fiscal, agora elevadas ao nível constitucional, fica evidentemente enfraquecida.

Várias emendas constitucionais se sucederam nesse período de pandemia, e muitas já alteraram as disposições da EC 95/2016, “retalhando” o texto e “furando o teto”.

Mas dessa vez o golpe – ou tentativa de – contra a gestão fiscal responsável parece ser bem mais profundo. Debelados os efeitos mais agudos, graves e imediatos do período de pandemia, o momento é – ou deveria ser – de recuperação, tanto da economia quanto dos demais danos causados à sociedade por esse evento de proporções mundiais.

2 O assunto foi abordado na coluna “Novo presidente, novos governadores, velho orçamento” (*JOTA*, 3.11.2022 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novo-presidente-novos-governadores-velho-orcamento-03112022>).

Recuperação também e principalmente da higidez e credibilidade do ordenamento jurídico, especialmente no que tange às finanças públicas. O momento de demonstrar que as flexibilizações aos princípios de responsabilidade fiscal foram temporárias e excepcionais, e não o começo de um caminho sem volta de destruição de um arcabouço jurídico destinado a manter o controle e equilíbrio nas finanças públicas.

Mas no meio do caminho tinha uma pedra – digo, uma eleição.

As pressões sobre o governo para gastar são sempre fortes e permanentes, e resistir a elas está entre as mais difíceis tarefas de todo governante. Em períodos pré-eleitorais, isso se torna uma missão quase impossível.

A cobiça pelo cargo fala mais alto, perde-se qualquer freio nas promessas, assumem-se compromissos de difícil viabilização, o ordenamento jurídico passa a ser um obstáculo a ser transposto, e a “bola da vez” é o famigerado “teto de gastos”.

Circulam esboços de textos propondo alterações no texto constitucional, em que essencialmente se buscam introduzir exceções às restrições de gastos – os “furos no teto”. Na verdade, mais “furos no teto”, uma vez que o período de pandemia já foi pródigo em alterar o texto original.

No texto formalmente apresentado no último dia 28 de novembro, pretende-se, por exemplo, inserir o § 6º-A no art. 107 do ADCT, excluindo das limitações impostas pelo teto de gastos as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas, bem como as despesas das instituições de ensino custeadas por receitas próprias, doações ou convênios.

Algumas medidas, como as relacionadas ao gasto com instituições de ensino superior nas condições mencionadas pela PEC, visam corrigir distorções das regras do teto de gastos, que, elaboradas de inopino e sob pressão, estavam sujeitas a incorreções, como de fato se constatou, obstando despesas que não demonstram irresponsabilidade na gestão fiscal, e acabam prejudicando o uso de recursos voltados a aprimorar e expandir os serviços públicos.

Mas não é a regra. As limitações aos gastos públicos por meio de normas restritivas, cujo nível na hierarquia do ordenamento tem subido, ao ponto de estar ocupando cada vez mais espaço na Constituição. E com detalhamentos pouco compatíveis com o que se espera desse documento

destinado a estabelecer a estrutura do Estado, forma de governo, organização da administração pública e os princípios e direitos fundamentais.

Há normas inseridas pela emenda que remetem à legislação ordinária, o que é inadequado para o texto constitucional, que fica cada vez mais precário e inservível como documento destinado a cumprir suas funções, especialmente ter credibilidade e dar segurança jurídica.

Veja-se que entre as modificações propostas está aquela que parece ser a principal delas – excepcionar os gastos com o “Auxílio Brasil” (por meio da inserção do art. 121 ao ADCT, que remete à Lei 14.436/2022), que deixam de ser incluídos na base de cálculo do teto. Deixam de ser considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário, além de ficar fora da “regra de ouro”, sendo também dispensados de observar as limitações quanto à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental – ou seja, passa a ser uma despesa praticamente imune a toda e qualquer regra voltada a manter a responsabilidade na gestão fiscal.

Prevê ainda a autorização (art. 122 da PEC) para ampliação de dotações que se façam necessárias, atendendo as solicitações da equipe de transição³ (prevista na Lei 10.609/2002) – curiosamente, utilizando-se para isso das “emendas de relator”⁴, mal afamadas por serem o instrumento que tem viabilizado as alterações orçamentárias que ficaram conhecidas como “orçamento secreto”.

Uma PEC que se estima possa gerar um impacto fiscal para os próximos quatro anos estimado em 800 bilhões de reais, e imprecisa quanto à forma pela qual serão empregados os recursos abertos por esse espaço fiscal, sem promover qualquer ajuste estrutural nas finanças públicas⁵.

Há outras propostas sugeridas para apreciação do Congresso Nacional.

O Senador Alessandro Vieira apresentou texto propondo alterações em parte semelhantes às já referidas, especialmente no que tange

3 E passaremos a ter uma “equipe de transição 2022” constitucionalizada...

4 Texto da PEC, redação proposta do art. 122, § 1º: “Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para atender às solicitações referidas no caput deste artigo”.

5 Como bem evidenciado na Nota Técnica 175/2022, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de 29 de novembro de 2022.

aos gastos socioambientais e das universidades federais, e, no que tange aos programas de transferência de renda, estabelece um valor fixo de 70 bilhões de reais.

O Senador José Serra apresenta a denominada “PEC da Reconstrução”, em que substituiu o teto de gastos por regra de controle do endividamento, institui obrigatoriedade de revisão periódica de gastos (*spending reviews*) e desconstitucionalização da regra de ouro, que passaria a ser regulada por lei complementar.

Há também proposta de PEC de autoria do Senador Tasso Jereissati, denominada de “PEC da sustentabilidade social”, que mantém o teto de gastos, com alterações nos índices e formas de correção, ampliando em 80 bilhões de reais a base de cálculo, e excepciona do teto os gastos socioambientais e das universidades federais.

Muitos justificam a aprovação de alterações dessa natureza, por ser imprescindível para permitir despesas em boa parte voltadas a atender os mais necessitados, sem necessidade de respeitar as regras de gestão fiscal responsável. Isso tem fundamentado o argumento de que há uma incompatibilidade entre “responsabilidade fiscal” e “responsabilidade social”, o que é uma falácia, uma vez que ambas não se excluem, mas se complementam. A irresponsabilidade fiscal já se comprovou provocar danos que atingem invariavelmente os mais pobres, e benefícios mais imediatos mascaram prejuízos que cedo ou tarde aparecem. O tema é, no entanto, extenso e complexo, não havendo como desenvolvê-lo neste espaço, mas certamente não faltarão oportunidades.

Fato é que a lei orçamentária de 2023 tem prazo até o final desta sessão legislativa para ser aprovada⁶ – ou seja, menos de um mês –, período em que teria de ser iniciada e finalizada a tramitação de alguma dessas propostas de emenda constitucional, além de adaptar a lei orçamentária às novas regras. Não é necessário dizer que é inviável que isso ocorra, ou, se vier a ocorrer, resultará em alterações apressadas, e obviamente de péssima qualidade. Mais uma vez o Direito Financeiro sairá derrotado. E, na sequência e por consequência, toda a sociedade.

6 A Lei Orçamentária da União para 2024 foi aprovada em 22.1.2024 (Lei 14.822).

