

Retrospectiva 2016: “Farinha pouca, meu pirão primeiro” e a overdose de Direito Financeiro



Dois mil e dezesseis foi um ano veloz, capaz de causar vertigens, e espera-

se que efetivamente acabe em uns poucos dias, não se tornando uma espécie de *1968 – o ano que não terminou*, título de um excelente livro de Zuenir Ventura.

Desde 2015 comentava-se sobre a dificuldade de os professores de Direito Constitucional e de Processo Penal ministrarem aulas dessas disciplinas, em face do *direito criativo* que vinha sendo praticado nessas áreas; em 2016 o Direito Financeiro foi acrescido a esse rol, tantas foram as decisões governamentais que criaram novas figuras jurídicas completamente fora da curva dos livros que tratam da matéria.

Dois mil e dezesseis foi o ano em que, *pela primeira vez neste país*, um presidente da República foi afastado por ter cometido *crime de responsabilidade contra o orçamento*, o que ficará marcado na história. [José Maurício Conti afirmava que o Direito Financeiro estava sendo levado a sério\[1\]](#). Não possui a mesma certeza. Basta ver o inusitado *estado de calamidade financeira* autodeclarado pelos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. O intuito com tal medida, que não existe nos livros acadêmicos, é fugir da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o artigo 65 lhes possibilitou um *jeitinho jurídico* para dela *escapar* — olha o *direito criativo* aí. A norma fala em *estado de calamidade* e o RJ acresceu às situações jurídicas que envolviam algo imprevisível, como um evento da natureza (enchentes, desabamentos etc.), a palavra *financeira* — e, pasmem, deu certo!

O uso *criativo* do *Direito Financeiro* transformou *má gestão* em uma espécie de calamidade pública *da natureza*, algo externo ao homem. Quem permitiu que as receitas de petróleo (que flutuam ao sabor do mercado internacional) fossem usadas para pagar salários e pensões (gasto rígido e crescente)? Não adiantou [aumentar o ICMS](#) e [criar taxas](#), suspensas pelo STF (ADI 5.512, 5.480, 5.481). *É óbvio que “calamidade financeira” não é um evento natural, mas clara má-gestão. Tem o dedo humano e não o dedo divino.*

O que atingiu os cariocas, gaúchos e mineiros atingirá a todos, uma vez que as dívidas estaduais estão prestes a ser federalizadas, pois o Congresso Nacional aprovou que a renegociação dessas dívidas fosse realizada sem contrapartidas dos Estados. O Poder Executivo está tentando inseri-las em cada renegociação. Acabou a autoridade “*da lei*”, remanescendo apenas a bilateral, “*dos contratos*”. E, com isso, deverá ser alterado o início de vigência da limitação do endividamento dos entes subnacionais (artigo 4º da Resolução do Senado 40/01).



Vale registrar que os estados falidos são ricos, do Sul-Sudeste do Brasil, e não os pobres, do Norte-Nordeste. Trata-se de má gestão financeira — nada de enchente, seca ou históricos desequilíbrios regionais. A *calamidade pública financeira* são os gestores estaduais atuais e passados, e não algo que os céus possam ser culpados. E a União ainda deu dinheiro ao RJ para as Olimpíadas e terá que manter as estruturas criadas para o evento — a prefeitura repassou o *ônus da manutenção*, ficando com o *bônus das obras*.

Não há dúvida que esses estados, dentre outros, encontram-se em deplorável situação financeira, porém, onde estavam os órgãos de controle financeiro que não viram o caos se aproximar? Será que nenhuma responsabilidade lhes será imputada? Observe-se que diversos Estados comprovadamente [manipularam suas contas](#), e os Tribunais de Contas as [aprovaram](#). Só depois da porteira aberta é que se começou a observar a [farras das renúncias fiscais no RJ](#). Se fossem empresários que cometessem essas irregularidades, estavam todos em cana e pagando altas indenizações junto com as empresas de auditoria... (casos Enron/Artur Andersen, Gol/Delloite etc.).

Com todo esse caos, algumas categorias de servidores públicos, denominadas de agentes políticos, e que usufruem os mais altos salários nos Estados, conseguem receber sua remuneração em dia, a despeito do parcelamento imposto aos demais. O Poder Judiciário do RJ chegou a pedir o bloqueio das verbas públicas e previdenciárias, buscando manter seus salários em dia — e o STF acabou arbitrando uma espécie de “acordo” para que fossem utilizados outros recursos para [manter a remuneração desses agentes políticos](#). Ocorre que não é função do STF arbitrar nada, e sim julgar; e não se pode permitir a utilização verbas de fundos vinculados para pagar salários.

Houve autoridade do Ministério Público gaúcho que tentou justificar o pagamento de seus salários em dia, quando o das demais categorias estava sendo parcelado, como, por exemplo, o dos professores da rede estadual. Lastimável, mas foi assim em 2016: *Farinha Pouca, Meu Pirão Primeiro – FPMPP*.

Essa história faz recordar os [fura-teto-salarial do funcionalismo](#), que, além de receber acima do teto, batizam tais vantagens como *verbas indenizatórias*, o que as afasta da incidência do imposto de renda. Ganham acima do teto, não correm o risco de ter seus salários atrasados ou parcelados, e ainda não pagam os impostos sobre tudo que recebem – não surpreende a busca desenfreada por concursos públicos no Brasil, em especial na área jurídica. Não se trata de vocação para *servir ao público*, origem da expressão *servidor público*, mas de *FPMPP – Farinha Pouca, Meu Pirão Primeiro*.

Aliás, saiu o relatório da Comissão criada pelo Senado Federal para analisar os *supersalários do poder público*, com [várias sugestões](#).

No apagar das luzes de 2016 foram aprovadas três Emendas Constitucionais. A EC 93, que prorrogou a famigerada DRU (Desvinculação de Receitas da União), e criou a DRE (Desvinculação de Receitas dos Estados) e a DRM (Desvinculação de Receitas dos Municípios) até o final do ano de 2023. Tudo que é vinculado para gastos específicos será desvinculado, [o que é inconstitucional](#), prorrogando o que já vinha sendo feito para a União desde o governo Itamar Franco e criando trambolho semelhante para os entes subnacionais, e transformando o ADCT em um [retrato de Dorian Gray da Constituição](#).

Foi também aprovada a EC 94, que estabeleceu novo calote no *pagamento de precatórios* estaduais e



municipais. Será que, com a falência pública desses entes subnacionais, essa norma não é apenas *para inglês ver*? Algo semelhante ocorre com os *restos a pagar*, pois os credores têm *direito adquirido* a receber, porém jamais recebem, embora [possam fazê-lo sem entrar na fila de precatórios](#).

Foi promulgada a EC 95 (PEC 241/Câmara e PEC 55/Senado) criando um *teto de gastos federais* e limitando a despesa pública por 20 anos, o que gera muitas perplexidades:

- i) Por que não foram incluídos os estados e municípios nesse *teto de gastos*, se grande parte do desequilíbrio orçamentário deles advém?
- ii) Várias dessas limitações já constavam em outras normas, como na CF e na LRF e não foram aplicadas porque o poder político de algumas das categorias funcionais não permitiu. Agora permitirão? Já foi proposta ADI pelas associações dos magistrados para [afastar o Poder Judiciário dessa limitação](#) de gastos;
- iii) Existe uma norma na EC 95 que se constitui em verdadeira *maldade* com a parcela mais pobre da população, que limita os gastos com educação e saúde — o que é inconstitucional ([aqui](#) e [aqui](#));
- iv) E tudo isso para reduzir a dívida pública, que se tornou o objetivo único a ser alcançado, quando estou seguro que devemos retornar ao leito constitucional, e [gastar as verbas públicas para reduzir as desigualdades sociais](#).

Há, contudo, quem aponte [aspectos positivos nesse novo regime fiscal](#). Esses fatos não foram os únicos a merecer destaque em 2016, que se caracterizou por uma verdadeira *overdose* do direito financeiro, como se vê pela visão panorâmica a seguir:

- 1) A LDO de 2016 (Lei 13.242/15, art. 17, §9º) restringiu a concessão de *auxílio-moradia* para membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Judiciário da União. O benefício só poderia ser pago depois de edição de lei específica e [de acordo com a despesa realizada individualmente](#). Tal norma foi *contornada* pela Medida Provisória 711/16, que abriu crédito extraordinário para pagamento indiscriminado desses valores. Tal MP teve seus efeitos cessados, sem aprovação – mas o dispêndio foi realizado[2]. A liminar individual do ministro Fux, que já dura mais de dois anos sem ser levada ao Pleno do STF, está por detrás dessa decisão.
- 2) Foi também aprovado o PPA para 2016/2019, cujo mote é *Pátria Educadora*, que ficou apenas no papel em razão do *impeachment*.
- 3) Na LOA/2016 foi aprovado o sufocamento financeiro da Justiça do Trabalho, com o [corte de 30% da verba de custeio](#).
- 4) A então presidente Dilma Rousseff enviou ao Congresso projetos de lei visando regular o pagamento de [honorários de sucumbência aos advogados públicos](#), mas o assunto não prosperou.



-
- 5) O STF aprovou a transferência do sigilo fiscal do contribuinte para o Fisco acabando com tal garantia do contribuinte e [não cumprindo o primeiro dever fundamental de uma Corte Constitucional](#), que é dizer *não*.
- 6) O STF concedeu liminar para que a dívida dos Estados com a União fosse paga com [juros simples e não juros compostos](#), o que felizmente foi cancelado.
- 7) Ocorreram eleições municipais com vedação de doação de empresas, embora permitido o autofinanciamento sem limites. Os [candidatos ricos saíram na frente e muitos deles venceram](#). O *direito financeiro eleitoral* foi maltratado.
- 8) O STF decidiu que os prefeitos acusados de terem infringido a Lei da Ficha Limpa teriam suas [contas julgadas pelo Poder Legislativo e não pelos Tribunais de Contas](#), que emitiriam apenas parecer prévio para subsidiar a decisão, o que gerou muita polêmica.
- 9) O Senado criou uma *Instituição Fiscal Independente* para auxiliá-lo na análise das contas públicas, ao invés de regulamentar o Conselho de Gestão Fiscal a que se refere o art. 67 da LRF.
- 10) Avança a proposta de securitização da dívida ativa da União, o que é extremamente [pernicioso para a responsabilidade fiscal](#), conforme apontou Júlio Marcelo de Oliveira.
- 11) O debate sobre [acordos de leniência foram intensos no Congresso](#), tendo sido aprovada uma Portaria Interministerial a respeito, criticada por setores da sociedade.
- 12) Foi liberada a guerra fiscal pelo Convênio 42/16 do Confaz, que, atentando contra diversos princípios jurídicos, autorizou os Estados a cobrarem até 10% da renúncia fiscal anteriormente concedida. Muitos já implementaram essa [aberração jurídica](#).
- 13) O STF decidiu ainda (ADPF 190, rel. min. Fachin) pela inconstitucionalidade da guerra fiscal municipal, o que impacta mais de [5 mil municípios em todo o país](#).
- 14) O STF também acabou com a farra dos Estados em estabelecer o valor que bem entendessem como *margem de valor agregado* para fins de *substituição tributária do ICMS* (rel. min. Fachin, RE 593.849), [modificando a jurisprudência anterior sobre o tema](#).
- 15) Foi também decidido pelo STF (ADO 25, rel. min. Gilmar Mendes) [obrigar o Congresso Nacional a legislar e estabelecer os parâmetros](#) para compensação interfederativa em razão das perdas com a Lei Kandir, em face da renúncia de receitas com as exportações. Será que os Estados irão cumprir a Constituição e ressarcir as empresas exportadoras?
- 16) O STF acabou com a pretensão dos estados e municípios em receber repasses da União em razão de renúncias fiscais com os tributos compartilhados, fato conhecido como “dar incentivos com o chapéu alheio” (rel. min. Edson Fachin, RE 705.423), o que foi [analisado por Celso de Barros Correia e Paula Santos](#).
- 17) Em 2016 foi realizada a repatriação de recursos (RERCT), [comentada por Heleno Torres](#) em



entrevista, e pela qual foram [arrecadados R\\$ 47 bilhões de 168 contribuintes](#), o que foi dividido federativamente, incluindo as multas (MP 753).

18) No âmbito social, houve o escoamento do prazo de universalização da educação básica obrigatória (artigo 6º da EC 59/09), porém iniciou a vigência do novo piso federal em saúde (EC 86/15, com seus arts. 2º e 3º sob fogo na ADI 5595). Isso tudo se insere no [microsistema de tutela do custeio dos direitos sociais](#), como aponta Élidea Graziane Pinto.

19) E, para encerrar o que poderia se alongar, remanesce a *Operação Lava Jato*, cuja análise criminal deixo a cargo dos colunistas Lenio Streck e Jacinto Coutinho, mas que, no âmbito do direito financeiro, vem desnudando diversos casos de corrupção envolvendo o *direito financeiro eleitoral* e a *concessão de obras públicas*.

Em 2017 o debate legislativo vai ocorrer em volta da reforma da previdência social, cujas regras de transição devem ser bem analisadas, pois, quem está prestes a se aposentar não pode receber um *passa-moleque* a esta altura da vida.

Para analisar de modo permanente todas essas alterações financeiras em nossa sociedade é que foi criado, por iniciativa do grupo de docentes de direito financeiro da USP, em decorrência de proposta de Heleno Torres, um *Fórum de Debates mensal sobre Temas de Direito Financeiro*, que realizou três encontros em 2016 e que reiniciará em março/17.

A coluna *Contas a Vista* foi transformada de quinzenal para semanal, com o ingresso de Élidea Graziane Pinto e Marcelo Júlio de Oliveira, cujos textos já fazem parte dessa *retrospectiva*, demonstrando a *pluralidade de pontos de vista* sobre o direito financeiro.

Para escrever este texto pedi o auxílio da memória de vários colegas, como Regis de Oliveira, Heleno Torres, Estevão Horvath, José Maurício Conti, os dois novos colunistas mencionados, além dos advogados Alexandre Silveira, Isabela Morbach e Lucas Scaff. Nenhum deles é responsável pelas opiniões emitidas, mas vários ajudaram a lembrar o que ocorreu de relevante nesse vertiginoso ano que, espero, logo se encerre.

Iniciei lembrando a penalidade (*impeachment*) imposta à Presidente, fato que marcará este ano na história. E concluo na mesma linha: Em face dos descabros financeiros que se vê, haverá penalidade para as irregularidades cometidas, sejam federais, estaduais ou municipais? Ou permaneceremos em 2017 no país do *FPMPP – Farinha Pouca meu Pirão Primeiro*? O país precisa voltar a crescer de forma sustentável, e não a *voo de galinha*.

[1] Lembro aos apressados que o *impeachment* de Collor se deu por outro fundamento jurídico.

[2] Rafael Campos Soares da Fonseca defendeu uma dissertação de mestrado na UNB deveras interessante sobre o tema, cujo título é autoexplicativo: *O Orçamento Público e suas emergências programadas: Um estudo sobre a abertura de créditos extraordinários por medida provisória (2008-2015)*.

Date Created



27/12/2016