

Opinião: Renda básica e crédito extraordinário (parte 1)

Os brasileiros em situação de vulnerabilidade social atraem as maiores atenções do futuro novo governo federal e, por isso, entraram no centro da agenda de debates econômicos. Discute-se no Congresso alternativas para viabilizar no orçamento de 2023 o financiamento do programa de renda básica previsto na Constituição Federal.



Entre as alternativas que atualmente se apresentam, a edição

de créditos extraordinários é a opção mais adequada para viabilizar a cobertura dos recursos necessários para manutenção do auxílio financeiro em R\$ 600 e para criação de um adicional de R\$ 150 para famílias com crianças em idade inferior a 6 anos, como prometido na campanha pelo governo eleito.

Para demonstrar o acerto de tal opção, é preciso resgatar sua trajetória histórica, de modo a reconhecer que esta não é uma questão nova para o ordenamento jurídico brasileiro. A renda básica de cidadania foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada nos autos do Mandado de Injunção 7.300/DF em 27 de abril de 2021. Em apertada síntese, foi determinado que o Presidente da República implementasse, ao longo de 2022, alterações nas leis do ciclo orçamentário de modo a cumprir a Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004, para que a aludida renda básica fosse resguardada à população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Naquela ocasião, o STF também propôs que os Poderes Legislativo e Executivo adotassem "*medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios [...], e, ainda, para que aprimor[ass]em os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível*".

A decisão do STF foi sucedida pela Emenda 114, de 16 de dezembro de 2021, que inseriu parágrafo único no artigo 6º da CF, para assegurar o direito à renda básica familiar ao cidadão em situação de vulnerabilidade social que a comprove na forma da lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Para tanto, foi exigido programa de transferência de renda que supostamente teria sido definido pela Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Há fragilidades que se acumulam de modo que não se pode reputar plenamente atendido tal desiderato.

A primeira falha reside no fato de que aquela Lei foi oriunda da conversão da Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021. Como tal, foi editada e produziu efeitos meses antes de ter sido promulgada a Emenda que constitucionalizou o direito à transferência de renda.

A segunda fragilidade decorre da concepção inicial do Programa Auxílio Brasil como despesa precariamente estimada e custeada de forma transitória, com cobertura orçamentário-financeira resguardada apenas até 31/12/2022, à luz dos artigos 118 e 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse arranjo normativo, entre outras razões, foi motivado pela pretensão de contornar as medidas compensatórias exigidas para instituir despesa obrigatória de caráter continuado, à luz do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A esse respeito, é paradigmática e elucidativa a constitucionalização de literal dispensa ao cumprimento da legislação infraconstitucional por meio do inciso III do parágrafo único do artigo 120 do ADCT.

O caráter provisório e fiscalmente instável do Auxílio Brasil foi reforçado pela Emenda 123, de 14 de julho de 2022, que previu custeio mediante créditos extraordinários apenas até 31/12/2022, para que a expansão do programa em número de beneficiários, bem como o aumento no valor transferido a título de auxílio alimentar aos vulneráveis não se submetessem ao controle imposto pelo limite da variação de despesas primárias ditado pela Emenda 95, de 15 dezembro de 2016. Nesse contexto, a garantia transitória de custeio apenas até o final de 2022 frustra a explícita exigência do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988 de que se tratasse de um "programa permanente" para a correspondente transferência de renda.

A terceira inconsistência, e não menos relevante, compreende o contraste entre o veto ao artigo 21 do projeto de lei de conversão da MP 1.061/2021, de um lado, e o inciso I do art. 5º da Emenda 123/2022, de outro. Ora, apenas cerca de seis meses separam o veto de regra que determinava o fim da fila de espera do Auxílio Brasil e a promulgação da norma que constitucionalizou o acesso universal à renda básica para todas as famílias elegíveis. Tal incongruência explica porque o requisito de imprevisibilidade (exigido para o manejo de crédito extraordinário) teve de ser formalmente afastado no art. 120, parágrafo único, inciso II do ADCT, para os fins do artigo 5º, I da EC 123/2022.

O conjunto dessas distorções permite apontar o cumprimento parcial tanto da decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300/DF, quanto do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988. O inadimplemento integral do regime jurídico do direito à renda básica familiar se dará a partir de 1º de janeiro de 2023, sobretudo diante da hipótese de, em se desconsiderando a inflação acumulada no período, impor redução nominal no valor da transferência de renda aos mais vulneráveis, o que afronta, em igual medida, o princípio da vedação de retrocesso. Também se configura como controversa e questionável a hipótese de que se admita o retorno da fila de espera de cidadãos elegíveis, mas não atendidos por insuficiente dotação para o Programa Auxílio Brasil, após a sua universalização no âmbito da Emenda 123/2022.

O encerramento do presente exercício financeiro se aproxima, sem ter sido iniciada até hoje a votação do projeto de lei orçamentária da União para 2023 (Ploa-2023). São elevados os riscos de descumprimento da decisão do STF e de afronta ao artigo 6º, parágrafo único da CF/1988, se for empreendida a mera mudança de nomenclatura do Programa Auxílio Brasil para Programa Bolsa Família, com eventual remanejamento de rubrica para tentar resguardar a continuidade do frágil modelo dado pela Lei 14.284/2021; em um contexto de redução do valor nominal do benefício, a despeito da inflação acumulada no período; assim como de retorno da fila de espera no acesso ao programa, como supostamente se intenciona fazer no âmbito do Ploa-2023.

Para afastar os citados riscos, impõe-se leitura sistêmica do ordenamento brasileiro, para conferir racionalidade histórica e teleológica aos fatos e normas acima narrados. Desse esforço hermenêutico decorre a viabilidade da edição de crédito extraordinário para resguardar custeio ao programa de renda básica estabelecido no artigo 6º da CF, incluindo assistência para família com crianças em idade inferior a seis anos, como prometido pelo governo eleito no decorrer da campanha.

Nos termos do § 3º do artigo 167 da CF, as despesas derivadas de créditos extraordinários devem ser urgentes e imprevisíveis. Cabe analisar se e como esses dois critérios estariam presentes em eventual manutenção do auxílio financeiro do programa permanente de renda básica em R\$ 600, assim como na criação de um novo auxílio vinculado a crianças nascidas em famílias de baixa renda com idade inferior a 6 anos.

Por um lado, os indicadores sociais observados após a pandemia sustentam a urgência da medida. Por outro, não há maior fator de imprevisibilidade do que a inexistência de previsão de recursos no projeto de lei orçamentária para 2023 para manter o valor hoje pago às famílias em situação de grave vulnerabilidade social. A esse respeito, aliás, o Plenário do Tribunal de Contas da União, no seu Acórdão 1.716/2016, claramente fixou que *"é cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado"*.

A imprevisibilidade se revela incontestável na realidade brasileira atual pelo fato de que não se pode imputar a quem ainda não exerce mandato eletivo o dever de correção das irregularidades e fragilidades do Ploa-2023. A transição de mandato eletivo em curso traz considerável imprevisibilidade durante a tramitação do projeto de lei orçamentária, porque houve a inconstitucional previsão de dotação insuficiente para o programa de renda básica. Trata-se, a bem da verdade, de uma tripla inconstitucionalidade, vez que o Ploa-2023 ofende o parágrafo único do artigo 6º da CF, os §§5º e 6º do artigo 4º da EC 113, de 8 de dezembro de 2021, bem como a decisão do STF no MI 7.300/DF.

Considerando que se avizinha o fim do prazo dado pelo artigo 5º, I da EC 123/2022 e que tal circunstância tende a comprometer a continuidade da transferência de renda a milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade, é inegável a urgência desse equacionamento jurídico-fiscal. De todo modo, somente a partir de 1º de janeiro de 2023, o próximo presidente da República passaria a ter a faculdade de enviar mensagem modificativa, na forma do §5º do artigo 166 da CF, para tentar corrigir as distorções e inconstitucionalidades do Ploa/2023, caso o Congresso não inicie a sua votação até o encerramento do presente exercício financeiro.

Uma vez superada a avaliação acerca da urgência e da imprevisibilidade, impõe-se o exame, no presente cenário, do dever de compensação exigido pela legislação fiscal. Todavia, sua reflexão sistêmica somente pode ser empreendida à luz do inciso III do parágrafo único do artigo 120 do ADCT, em leitura conjugada com o art. 24 da LRF. A pergunta que precisa ser feita é se a vigência temporal da exceção aberta pelo mencionado dispositivo do art. 120 do ADCT para abrir créditos extraordinários em prol de despesa obrigatória de caráter continuado sem compensação fiscal estaria adstrita a 31 de dezembro de 2022. Ora, é incoerente afirmar — a ferro e fogo — a estreiteza e a inafastabilidade peremptória desse marco temporal, quando, em sentido diverso, o artigo 24 da LRF dispensa do dever de compensação de despesas já em andamento no âmbito da seguridade social, inclusive quando se destinarem ao reajustamento de valor ou à expansão quantitativa de serviços prestados.

No campo infraconstitucional, a LRF postula regras específicas que se voltam para o controle do processo de geração de despesas obrigatórias. Nos termos do seu art. 17, todo ato legal (no que se inclui, por óbvio, medida provisória) que cria despesa corrente com execução obrigatória por um período superior a dois exercícios, deve ser acompanhado de (i) comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas para os três exercícios seguintes no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e (ii) medidas de compensação para os períodos seguintes, seja pelo aumento permanente da receita, seja pela redução permanente da despesa. Trata-se de uma sistemática das mais importantes da LRF, por buscar o controle de gastos obrigatórios que podem comprometer a equação intertemporal da sustentabilidade das contas públicas no país.

No caso de eventual crédito extraordinário para viabilizar a manutenção do valor do atual auxílio financeiro do programa de Renda básica, a exigência das medidas de compensação fiscal ficaria afastada tendo em vista o artigo 24 da LRF. Segundo esse dispositivo, o aumento de despesa relativa à seguridade social não precisa seguir compensações fiscais nas situações de satisfação das condições de habilitação à assistência social prevista em lei; expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; bem como reajustamento do valor de benefícios para preservação do valor real. Entende-se, assim, que a lei brasileira que vigora em nome da responsabilidade fiscal não cria constrangimentos para a expansão de benefícios sociais já instituídos, diferentemente do que muitos pensam.

Continua na [parte 2](#).

Date Created

28/11/2022