



A diferença entre drible jurídico e pedalada fiscal

Fábio Gentile*

20 Abril 2016 | 03h 00

No processo de impeachment movido contra a presidente da República, a defesa apresentada pelo advogado-geral da União restringiu-se aos fatos ocorridos em 2015, entre os quais “o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural”.

Desde 1992 a União subsidia parte dos encargos financeiros das operações de crédito concedidas aos produtores rurais. Essas subvenções foram autorizadas pela Lei Federal 8.427/1992 e, sempre com previsão orçamentária, devem ser semestralmente pagas ao Banco do Brasil (BB). Nada impede que a União postergue o pagamento de dívidas contraídas em instituições financeiras estatais, mas há pelo menos duas ressalvas legais.

A primeira é que, para ser postergada, a dívida não se refira a despesas correntes da União. Afinal, é proibido financiar, ainda que indiretamente, despesas correntes de um orçamento público, conforme o artigo 35, § 1.º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000. Sem dúvida, a subvenção do crédito rural é uma despesa corrente da União, uma despesa obrigatória de caráter continuado derivada de lei, desde 1992.

A segunda ressalva é que a dívida não seja em favor de instituição financeira estatal controlada pela União. Afinal, “é proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo”, como prescreve o artigo 36 da LRF. Sem nenhuma dúvida, o BB é uma instituição financeira estatal controlada pela União.

Porém, segundo a AGU, “o governo em nenhum momento realiza uma operação de crédito”, procurando driblar o crime de responsabilidade sob o argumento de que subvenções legais não são operações de crédito. Data venia, um sofisma.

A subvenção não é mesmo uma operação de crédito, é uma obrigação legal da União perante o BB, no caso, para subsidiar o crédito rural. Agora, quando deixa de pagar a subvenção ao banco, a União passa a ter uma dívida, obviamente. É a partir daí que se configura a operação de crédito.

Explica-se. Se a obrigação pendente de pagamento é registrada na Dívida Líquida do Setor Público, como de rigor, a União está praticando um ato a que a lei atribui a categoria jurídica de operação de crédito, por previsão expressa: “Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação”, artigo 29, § 1.º, da Lei Complementar 101/2000.

Se, por outro lado, a obrigação não é registrada na Dívida Líquida do Setor Público, mas de alguma forma a União se compromete a pagá-la, ou efetivamente a paga, com o acréscimo de encargos moratórios (juros e correção monetária), de duas, uma: ou é uma espécie indireta de financiamento (ou de refinanciamento, como se queira) ou, então, é uma mera postergação de dívida. A imprecisão terminológica de cada uma dessas hipóteses não faz nenhuma diferença, porque todas elas são classificadas pela lei, literalmente, como “operação de crédito” (vide artigo 35 da LRF).

Portanto, tratando-se de uma dívida da União perante instituição financeira estatal que propriamente controla, oriunda do inadimplemento de uma subvenção legal que constitui despesa orçamentária corrente, a mera postergação dessa dívida caracteriza, sim,

uma operação de crédito que, ademais, é vedada pela LRF.

Se não bastasse, postergar dívidas com entidades da administração indireta (como é o Banco do Brasil), pela falta de pagamento de despesas orçamentárias obrigatórias de caráter continuado (como são as subvenções legais), corresponde, sim, à prática de crime de responsabilidade, em pelo menos uma das hipóteses tipificadas pela Lei 1.079/1950: “Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente” (dispositivo acrescentado pela Lei 10.028/2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, de fato, não tipifica crimes, todavia foram as suas disposições que serviram de base, textualmente inclusive, para as hipóteses de crime de responsabilidade criadas cinco meses depois pela Lei 10.028, de 19/10/2000, como é fácil conferir no histórico legislativo: “Inspirado nas normas que constam do Projeto de Lei Complementar que regula os arts. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição, o Projeto de Lei ora submetido à consideração de Vossa Excelência objetiva dotar o ordenamento de preceitos necessários à efetiva e permanente observância dos princípios fundamentais que norteiam o regime de gestão fiscal responsável prestes a ser instituído, mediante a previsão de condutas que tipificam novos crimes comuns e de responsabilidade contra as finanças públicas e a lei orçamentária” (exposição de motivos do projeto de Lei 621/1999).

Pode até ser verdade que “o volume das operações ou a sua frequência não” altere “a natureza dos negócios jurídicos”, como sustentou a AGU. Mas o fato de os pagamentos atrasados e postergados pela União somarem bilhões de reais é bastante elucidativo: serve como medida do tamanho do impacto no futuro das contas públicas, do tamanho do engano aos cidadãos que acreditaram no equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional e, ainda, do tamanho do valor que deve ser dado às regras legais de responsabilização dos que administram o dinheiro público, leis cuja importância vai muito além do rigor contábil.

Enfim, chegou a hora de decidir se o Brasil aceitará que as chamadas pedaladas fiscais se tornem desconcertantes dribles jurídicos. Ou se exigirá que o orçamento público, a partir de agora, não seja mais tratado como uma lista de compras em feira livre.

*FÁBIO GENTILE É ADVOGADO