

QUE SIGNIFICA AÇÃO GOVERNAMENTAL, NO ART. 16 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ? SOBRE A NECESSIDADE DE CLAREZA DAS LEIS.

Ivan Barbosa Rigolin

I Reza o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (a Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2.000):

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de *ação governamental* que acarrete aumento de despesa será acompanhado de: (...)” (Grifamos).

A expressão grifada, *ação governamental*, enseja cruciais dúvidas de interpretação pelo aplicador daquela lei e aqui não cabe falar em mera “leitura” da lei, como é sempre desejável e deveria ser suficiente sempre, em qualquer lei *que preste*. Leis que exigem interpretações elaboradas, fulcradas em convenções a que se chega ante a impossibilidade de decifração objetiva, a nosso ver simplesmente *não prestam*, jamais nos convencendo o empolado e acadêmico discurso sobre métodos e sistemas de interpretação das leis, que tão magníficas obras ensinaram, como a de Carlos Maximiliano. Inobstante o esforço ingente dos hermeneutas em demonstrar a dignidade de seu trabalho, sempre nos pareceu claro, a nós que trabalhamos e não dispomos de tempo para defender teses quase sempre de escassa utilidade para quem vive do direito, que as leis de um país precisam ser redigidas de modo que qualquer cidadão apenas alfabetizado as compreenda, e com isso se habilite a cumpri-las. Se as leis puderem acaso ser divididas, muito simplisticamente, em leis que prestam e leis que não prestam, as que exigirem a todo momento um colegiado de doutos exegetas que após árduo labor declarem o que lhes parece que aqueles leis querem dizer, não hesitaremos em classificar a essas como as que *não prestam*, em oposição àquelas que todos compreendam, pois que não existe oposição alguma entre boa lei e redação simples e desprovida de mistérios, muito ao contrário. O legislador deve sempre ter presente que *quem sabe descrever, sabe escrever*, e que as leis devem ser altas pelo seu conteúdo, e não pela forma enigmática que amiúde assumem, escondendo muita vez, nesses casos, idéias tão profundas quanto uma poça d’água, quando não mistificações desprovidas por completo de qualquer coerência. Com todo efeito, se a lei traduz uma ordem, precisa ser antes de tudo clara, pois que a ninguém se pode exigir cumprir uma ordem que não compreende, de modo que legislador que se esconde por detrás de linguagem misteriosa nas leis que redige por vezes o faz por necessidade de encobrir a ruindade substantiva e dispositiva do direito que modifica, e nada além disso. O bom legislador escreve necessariamente com clareza, sem reservar “pulos do gato” nos escaninhos de uma redação propositadamente obscura, ou, quando não, inconscientemente incompreensível.

II O legislador federal deve ter querido, com *ação governamental* na LRF, art.

16, *caput*, referir um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais, ou, como bem informa o dispositivo, a expansão ou o aperfeiçoamento de algum deles, que signifique a modificação, para mais onerosa, de qualquer uma daquelas ofensivas governamentais, que a própria lei. Ou a criação ou o agrandamento da ofensiva de governo, portanto, compreendem-se na dicção *ação governamental*, para os efeitos do art. 16 da LRF.

Não se pode conceber como *ação governamental* qualquer despesa pública, como está pretendendo a União através dos mais desarrazoados e esdrúxulos atos ministeriais, por razões apenas suas e que torcem o direito como se fora um trapo que é aliás o que a União nestes últimos anos faz dia após dia, hora após hora e minuto após minuto, num dos piores panoramas de falta de técnica legislativa, imprevidência, desgoverno e descalabro administrativo que a história registra, algo como um trágico fim de feira ou de festa, com um jorro de milhares de medidas provisórias as quais somente não ainda deslocaram o eixo da Terra porque o presidente da República ainda não descobriu, com sua ilustre assessoria, como fazê-lo.

III Em absoluto, *ação governamental* não pode ser qualquer despesa pública, ou se fora isto, “despesa pública”, estaria escrito na LRF em lugar daquela expressão, como está escrito, literalmente, em outros momentos, como na denominação do próprio Capítulo IV da lei, ou em artigos como os arts. 15 a 17 incontáveis vezes, sob a dicção pura e simples de “despesa”, o que está a significar despesa pública em todos os casos.

Se *ação governamental* fora qualquer despesa, não teria sido dividido o Cap. IV da LRF em art. 16, com sua *ação governamental*, e art. 17, com sua *despesa obrigatória de caráter continuado*. Não precisaria o legislador ter partido o conceito em dois diversos, como aliás nem precisaria ter instituído qualquer dos dois conceitos: bastaria ter mencionado “despesa”, sem precisar delimitar conceitos novos como *ação governamental* e *despesa obrigatória de caráter continuado*, se fora para falar de despesas públicas indiferenciadamente. A tentativa federal de generalização de *ação governamental*, com o provável intuito de submeter toda e qualquer despesa federal ao regime o art. 16 da LRF, é apenas mais uma das intermináveis infantilidades de um governo que parece desconhecer o que seja o mais rudimentar texto jurídico, mas que jamais pode ter a conviência de quem um dia ingressou em uma faculdade de direito.

IV Reconhece-se, entretanto, que mesmo que se considere, corretamente, *ação governamental* como sendo um programa diferenciado de governo - e não qualquer despesa pública como, por exemplo, as de suprimento de material de escritório, ou em outro exemplo serviços contínuos e necessários como manutenção de equipamentos, aluguel de prédios para funcionamento das repartições, limpeza, vigilância, zeladoria ou outros inumeráveis serviços que precisam ser prestados sempre para que a Administração possa funcionar -, mesmo

assim não é tão fácil tratar a *ação governamental* na melhor técnica conceitual.

Se um projeto de assistência social é criado pelo governo para atender uma região onde não era prestado à população, temos aí inquestionavelmente uma *ação governamental*, tanto para os fins da LRF quanto para quaisquer outros. Se, semelhantemente a isso, a assistência social é *estendida* ou *aperfeiçoada*, de modo a crescer a despesa pública nela envolvida, idem, aí está uma *ação governamental* para os efeitos da LRF. Toda a despesa daí oriunda, portanto, inclusive relativa a todas as *manutenções* dessa ação, há de se enquadrar na regra o art. 16 daquela lei.

Como, entretanto, em hipótese assim, separar as antigas *manutenções*, necessárias para a continuidade de ações governamentais preexistentes à LRF, e que por isso não precisam ser submetidas ao regime do art. 16 ou de outro modo teríamos aplicação retroativa da lei, o que para este caso de cerceamento de direitos é proibido -, das novas *manutenções*, que se tornam necessárias após a implantação de novas *ações governamentais*?

Quer se indagar: como separar despesas antigas, relativas a ações governamentais anteriores à LRF, de despesas *idênticas àquelas*, que de diferentes apenas ostentam terem sido instituídas *após a LRF*, e portanto submetidas ao seu regime jurídico?

Sabe-se que haverá momento em que tal separação deverá restar virtualmente impossível de distinguir, inimaginável de separar. Que então fazer a autoridade, se quiser bem cumprir a LRF como de todas as autoridades se imagina?

V É sempre cômodo e fácil desancar as leis, atacando-as com vigor face às suas imperfeições, que indicar soluções viáveis para permitir à autoridade cumpri-las e executá-las. Na primeira arte cremo-nos mestres, sobretudo neste momento da história jurídica do país, em que desancar atos legislativos é como caçar no zoológico, mas para não parecermos tão-só destruidores despreocupados com a administrabilidade da coisa pública, ousamos propor a seguinte leitura evitemos *interpretações*, que em discussões sobre o sentido das leis em geral são arte para o diabo da regra do art. 16 da LRF.

Toda ofensiva governamental que materialmente se possa enquadrar como projeto, programa ou atividade diferenciada de governo, como utilidade prestada à população e não como serviço administrativo interno - seja esse programa instituído todo após a LRF, seja ele apenas aperfeiçoado ou expandido após 4 de maio de 2.000 - , deverá ter suas despesas, e sejam elas de investimentos (despesas de capital, na classificação contábil clássica), sejam elas relativas a manutenção (despesas correntes), enquadradas no regime do art. 16, da LRF, obedecendo às regras programáticas ali constantes.

Ações governamentais instituídas, estendidas ou aperfeiçoadas anteriormente à LRF *não estão submetidas ao regime do art. 16*, face à atemporal e tradicional regra

da irretroatividade das leis, prevista na Lei de Introdução ao Código Civil, art. 1º, quando do seu silêncio quanto a eventual retroatividade, que mesmo assim precisa ser para *beneficiar* e nunca para prejudicar ou restringir direito, ou impor obrigação. A LRF não prevê, de resto e atenta a tais regras, qualquer retroatividade.

Por mais trabalhoso e difícil que em certos casos se revele separar ações governamentais anteriores de ações governamentais posteriores à LRF, entendemos que se não for assim lido o art. 16 daquela lei não estará sendo permitido àquele dispositivo o mínimo lastro de objetividade, que permita seja cumprido e fiscalizado pelos órgãos de controle, internos e externos a cada entidade pública.